Médiateur de la République du Mali

MEVOS

Médiations et Évolutions Sociales

Revue semestrielle no1 /2019

MEVOS

Médiations et Évolutions Sociales

Son Excellence Ibrahim Boubacar KEÏTA
Président dela République
Chef de l'État

MOT DE SON EXCELLENCE
MONSIEUR IBRAHIM BOUBACAR KEÏTA
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
CHEF DE L'ÉTAT

C'est avec un réel plaisir que je salue la parution de MEVOS, cette nouvelle publication du Médiateur de la République, consacrée à l'étude des thématiques liées aux relations entre les médiations et les évolutions sociales.

1. Le Bureau du Médiateur de la République est un véritable observatoire national du fonctionnement du service public, particulièrement de la qualité et des tendances évolutives des relations entre toutes les administrations qui fournissent des prestations publiques et toutes les catégories d'usagers. Dans l'exercice de ses fonctions, le Médiateur de la République est appelé, le cas échéant, à formuler des propositions pertinentes non seulement pour le règlement immédiat des litiges, mais aussi pour contribuer à enrichir la réflexion préalable à la conception, par les pouvoirs publics, des politiques publiques sectorielles en matière de droits et libertés des citoyens.

2. Ce travail de réflexion et de proposition visant l'amélioration de l'Administration publique, nécessite des études spécifiques portant notamment sur les problématiques socio-culturelles sous-jacentes aux réclamations et interpellations dont le Médiateur de la République est saisies ; sur son action même en matière de régulation des services publics et de protection du citoyen ; sur les pratiques de la médiation sociale traditionnelle ainsi que sur les tendances modernes de la médiation institutionnelle de notre pays.

3. La mission du Médiateur de la République nécessite une profonde connaissance de notre société, un sens aigu d'observation pour scruter l'évolution des mœurs et des mentalités des usagers des services publics et de l'Administration publique. Son action, qui se trouve au cœur même de la société, renforcée en cela par l'exercice de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID), aide à la transformation qualitative de notre Administration en une institution accessible pour tous, ouverte au dialogue avec les usagers, respectueux de la légalité républicaine et résolument engagée dans l'œuvre de construction d'un Mali Unifié et Réformé.

4. Il est heureux que, pour l'élaboration des études et réflexions relatives aux thématiques de MEVOS, le Médiateur de la République ait convenu d'un partenariat intellectuel avec l'Institut des Sciences Humaines du Mali (ISH) dont l'expertise et le potentiel de recherche sont bien connus.

Bamako, le

Ibrahim Boubacar KEITA
Président de la République, Chef de l'État

Baba Akhib HAÏDARA
Médiateur de la République

PRÉSENTATION PAR LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Le Médiateur de la République est une autorité publique indépendante. Ses missions découlent des dispositions de la Loi n° 2012-010 du 08 Février 2012 portant modification de la Loi n° 97-022 du 14 mars 1997 instituant le Médiateur de la République.

Dans leur finalité, les activités du Médiateur de la République contribuent à l'amélioration de l'Administration Publique, dans ses relations avec les usagers, de la gouvernance et de l'Etat de droit.

Dans le traitement des questions dont il est saisi, le Médiateur de la République est souvent conduit à s'intéresser à des problématiques singulières sous-jacentes, à travers lesquelles peuvent se profiler des attentes, des aspirations et des préoccupations liées à des besoins d'évolutions sociales et culturelles.

Une bonne compréhension de ces problématiques est non seulement utile, dans la recherche de meilleures solutions possibles aux litiges traités, mais elle est aussi nécessaire pour formuler les observations et des suggestions de nature à enrichir la réflexion préalable à l'élaboration par les pouvoirs publics, de politiques sectorielles visant à l'amélioration des droits humains, de l'Etat de droit et de l'Administration Publique.

En vue d'accomplir le travail de réflexion et de proposition que cette mission implique, les textes régissant actuellement l'organisation et le fonctionnement des Services du Médiateur prévoient « la préparation d'études et de publications spécifiques ». C'est à cette attente, entre autres, que répond la revue documentaire « MEDIATIONS ET EVOLUTIONS SOCIALES, MEVOS », créée par le Médiateur de la République.

MEVOS est une revue documentaire qui publie des analyses sur les problématiques socioculturelles sous-jacentes aux réclamations et aux interpellations dont le Médiateur de la République est saisi ; des thèmes relatifs à l'action du Médiateur de la République en matière de régulation des services publics et de la protection du citoyen ; des études de cas sur les pratiques de la médiation sociale traditionnelle au Mali et sur les tendances modernes de la médiation institutionnelle y compris les évolutions du concept même de cette fonction.

Pour son élaboration, un partenariat intellectuel non exclusif a été établi entre les Services du Médiateur de la République et l'Institut des Sciences Humaines du Mali.

MEVOS est une revue semestrielle. Il peut y avoir des numéros spéciaux entre deux parutions, en fonction de l'actualité ou de l'opportunité d'un sujet.

Au-delà des Services du Médiateur de la République, les cibles de MEVOS sont les administrations publiques, le monde universitaire et les organisations de la société civile actives en matière de promotion et de protection des droits humains.

Le présent numéro de MEVOS, premier du genre, contient des articles produits dans le cadre du partenariat avec d'autres institutions ou structures nationales, des articles produits par d'éminents chercheurs dans le cadre des activités de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), des études et des réflexions effectuées à l'interne par les Services du Médiateur de la République ou commandées à l'extérieur par lui-même.

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

A l'heure où on assiste à une généralisation des tensions, conflits et guerres qu'on regroupe sous le vocable crise, la médiation, malgré ses limites, apparaît comme un outil très utile pour résoudre ces crises. Dans sa formulation la plus élémentaire, la médiation est considérée, comme l'attestent les travaux réalisés dans diverses disciplines des Sciences humaines et sociales sur le thème, comme un processus par lequel un tiers impartial (le médiateur) tente, en organisant des échanges entre les parties, de permettre à celles-ci d'exprimer leurs points de vue et leurs sentiments, d'apaiser leur conflit, puis de rechercher une solution créative qui convienne à tous. A ce titre, on peut la considérer comme un ensemble de processus non juridictionnels de traitement de litiges.

La médiation a toujours existé dans le monde sous des formes et dans des domaines très variés, car autant les conflits sont séculaires, autant les modes de résolution et d'arbitrage le sont. Cependant, la gestion des conflits, litiges et/ou tensions a considérablement évolué. On est actuellement passé de la médiation traditionnelle utilisée dans les sociétés dites traditionnelles à la médiation institutionnelle. Cette dernière peut être mise en œuvre pour :

- tenter d'éviter une action en justice ;
- pour régler des litiges spécifiques et individuels entre les personnes physiques et morales et les institutions ou les entreprises : litiges de consommation, commerciaux, entre administrations et usagers.

Elle est mise en œuvre par des médiateurs institutionnels qui ont un rôle singulier à jouer : non seulement ils favorisent le règlement des différends entre les institutions et leurs publics, mais ils contribuent également à les prévenir. C'est dans cette perspective que la Revue MEVOS a été créée par le Médiateur de la République du Mali.

Ce premier numéro, à travers les études qui le composent, édifie le lecteur sur ce qu'implique la notion de Médiation (ses objectifs, ses failles et ses limites), interroge la pertinence de la pratique de la médiation, porte une réflexion sur divers questionnements, notamment, la nature des conflits qui donnent lieu le plus souvent à des pratiques de médiation et sur les problématiques qui sous- tendent ces conflits, litiges et différends.

La Revue est composée de trois rubriques :

La première rubrique, **« Médiation et gestion des conflits »**, est constituée d'Etudes qui se sont fixées comme objectif de faire le portrait de la médiation, une instance de règlement non juridictionnel des litiges. La médiation étant considérée par les chercheurs comme un « objet social mal identifié » (Faget 2005)[1], cette rubrique entend interroger la pertinence du recours à un médiateur que ce soit dans un cadre communautaire ou institutionnel, déterminer la nature de ses pratiques et ses limites.

La seconde rubrique, « **Réflexions sur quelques problématiques socio- culturelles sous-jacentes aux réclamations et aux interpellations traitées par le Médiateur de la République »,** se propose de contribuer à l'étude des problématiques qui sont à la base de litiges ou de conflits pouvant donner lieu à des pratiques de médiation.

La médiation s'étend à différents secteurs, systèmes et domaines de relations touchés par des tensions, litiges et menaces de conflits, raison pour laquelle la troisième rubrique, « **Etude de cas »,** est consacrée à des cas d'espèce traité en médiation.

1 Faget J. (dir), 2005, Médiation et action publique.la dynamique du fluide, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, coll. « Le territoire du politique ». 05110

MEVOS

MÉDIATION ET GESTION DES CONFLITS

MEDIATIONS ET CRISES INSTITUTIONNELLES

Par Babacar KANTE
Professeur à l'Université Gaston BERGER
SAINT-LOUIS (Sénégal)

INTRODUCTION

« Tout ce qui ne m'est pas interdit m'est permis ». C'est par cette déclaration volontairement provocatrice que le premier Médiateur de la République du Sénégal à peine nommé, avant même la prise de fonction effective, délimitait son champ d'intervention mais aussi, et surtout, déterminait ses méthodes d'intervention. Il entendait ainsi, très rapidement, marquer son territoire dans l'espace institutionnel national du fait que son institution était un objet encore non identifié.

Quand vous m'avez invité à traiter ce thème de « médiation et crises institutionnelles », je me suis demandé si vous n'aviez pas cédé, vous aussi, à la même tentation de redéfinir une nouvelle trajectoire à votre institution, et pourquoi pas, à lui fixer une nouvelle destination.

Si tel était le cas, j'y verrais le symptôme d'une crise. Mais, rassurez-vous, il s'agirait d'une crise pour cause de succès. Le bilan que présente les Ombudsmans et Médiateurs de la République, après une période de scepticisme en raison de la nouveauté de l'institution dans l'espace francophone notamment, est en effet un bilan largement positif aujourd'hui. Votre rapport annuel que vous avez remis à M. le Président de la République il y a quelques semaines seulement contient, Monsieur le Médiateur de la République du Sénégal, un certain nombre d'indications intéressantes à cet égard. Il en est de même du dernier rapport en date du Défenseur des droits en France sur les droits des enfants. La généralisation de l'Ombudsman et du Médiateur et votre constitution en réseau dans le cadre de la Francophonie suffisent à confirmer le succès de votre institution. Ces derniers temps, vous avez même, à titre individuel pour certains d'entre vous, remporté des succès remarquables sur des terrains particulièrement sensibles où n'étiez pas attendus. En vous le rappelant loin de moi l'idée que vous voudriez en tirez avantage pour vous

donner une nouvelle vocation. Votre parcours vous autorise en effet et vous contraint même à vous interroger sur les crises institutionnelles.

A la création des Ombudsmans et des Médiateurs à l'époque moderne, l'enjeu était de réhabiliter la citoyenneté en rééquilibrant les rapports entre individu et les détenteurs de prérogatives de puissance publique dans l'espace étatique.

Progressivement, les Ombudsmans et Médiateurs ont réussi à garantir les droits des citoyens face aux organismes dotés de prérogatives de puissance publique, tout en rassurant l'administration et les autorités judiciaires. Ils ont su se faire accepter aussi bien par les usagers du service public que par les administrations.

Mais les données ont profondément changé. La nécessité de maintenir un équilibre entre l'Etat et le citoyen reste une constante. Mais ces sociétés expriment aujourd'hui une nouvelle exigence, celle d'assurer une sécurité à l'individu aux plans politique, juridique,

social et économique face aux autorités détentrices directes ou indirectes d'une parcelle de la souveraineté de l'Etat. Cette nouvelle donne est en fait le résultat de la dénaturation et de la décomposition des liens verticaux entre l'Etat et les citoyens, mais aussi horizontaux entre les individus eux-mêmes. La revendication pour plus de démocratie et d'Etat de droit partout à travers le monde, aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents ou en transition, se manifeste sous forme de pressions citoyennes, de plus en plus fortes, sur les institutions responsables du bon fonctionnement des services publics et de la satisfaction de l'intérêt général. De ce fait, l'Etat central se trouve tiraillé aujourd'hui entre d'une part, les contraintes que lui impose le système international et, d'autre part, les revendications locales de ses citoyens.

Les institutions politiques, surtout dans les pays africains, n'ont pas toujours les moyens de répondre à cette demande et ne sont pas prêtes à y faire face. L'application de l'analyse systémique au fonctionnement de nos sociétés actuelles révèle que, nulle part, les administrations centrales n'arrivent à remplir de façon satisfaisante la fonction d'agrégation et de synthèse qu'elles sont censées jouer pour offrir une réponse efficace et efficiente aux demandes politiques, sociales et économiques qui leurs sont adressées.

Les offres qui sont faites par les pouvoirs publics ou leurs délégations en réaction aux besoins des sociétés ne sont pas à la hauteur de l'intensité de la demande. La montée en puissance de la société civile et des mouvements citoyens, moteur de cette quête démocratique de plus en plus forte, a constitué un des facteurs les plus importants de l'évolution de nos sociétés de ces dernières années.

Le déficit des institutions publiques face aux demandes de plus en plus importantes des citoyens est une des sources potentielles les plus importantes de crises actuelles à travers le monde. Il se manifeste pour l'essentiel sous forme d'une incapacité à anticiper la demande ou à y répondre et provoque, à terme, une certaine instabilité politique. Presque toutes les institutions et tous les Etats sont concernés, mais à des degrés divers. Seules les réactions diffèrent en réalité. Ainsi, dans les pays émergents ou sous-développés en transition démocratique, ces crises menacent la gouvernabilité de l'Etat et les fondements de la société.

Cette instabilité constitue, sans aucun doute, un défi pour toutes les institutions chargées du règlement des litiges, notamment les Ombudsmans et les Médiateurs. En raison de leurs compétences et attributions en matière de gestion et de règlement de litiges, ils sont placés dans une situation où il est légitime, comme vous le faites, qu'ils se posent des questions sur l'attitude à adopter face à un contexte différent de celui qui les a vus naître. Le rôle et la place des Ombudsmans et les Médiateurs dans la gestion de ces crises institutionnelles méritent dès lors une sérieuse réflexion.

Une approche, purement institutionnelle des Ombudsmans et des Médiateurs révèle qu'historiquement et sociologiquement, un certain nombre de facteurs expliquent bien évidemment leur création à un moment donné. Mais leur évolution est nécessairement affectée aujourd'hui par l'évolution de nos sociétés et les processus sociaux qu'elles véhiculent. De même, se pose la question de savoir si l'action des Médiateurs et Ombudsmans ne devrait pas ou ne pourrait pas, en retour, avoir une influence sur les mutations de nos sociétés actuelles. Mais en définitive, chaque institution a sa propre logique et développe sa dynamique. Il est cependant possible d'aboutir à une tendance générale.

On note ainsi, qu'un rapport dialectique s'est finalement établi entre les Ombudsmans et Médiateurs d'une part et, d'autre part, les processus sociaux qui se déroulent sous nos

yeux. La perspective qui nous intéresse davantage reste cependant la relation possible, en termes d'influence, entre les Ombudsmans et Médiateurs et leur environnement, c'est-à-dire leur capacité à agir sur les crises institutionnelles qui structurent, paradoxalement, nos Etats modernes.

L'enjeu est important. Il s'agit pour les Ombudsmans et Médiateurs de décider, soit de jouer un rôle d'intermédiation dans la résolution de ces crises d'un type nouveau, soit de les subir. Une réponse positive à cette question serait une jouvence pour l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. En revanche, une réponse négative serait un requiem pour elle.

Les Ombudsmans et Médiateurs sont- ils pour autant fondés à faire face à ce défi et sont-ils outillés à cette fin ? D'un point de vue politique, il est tout à fait concevable qu'en période de trouble et de rupture du bon fonctionnement des institutions, tous les organes compétents en matière de règlement des litiges puissent intervenir pour contribuer à leur régulation et à leur stabilisation. La légitimité et même l'opportunité d'une implication des Ombudsmans et Médiateurs dans de telles crises ne devraient donc pas faire débat. En revanche, du point de vue de sa légalité objective, de sérieux doutent apparaissent.

De *lege lata*, il est difficile de soutenir, en l'état actuel des règles fixant l'organisation et le fonctionnement de vos institutions, que vous avez tous une compétence générale dans vos pays pour intervenir dans le règlement des crises institutionnelles. Malgré les modifications apportées à vos textes organiques, vos compétences restent, pour l'essentiel, strictement délimitées. La loi du 11 février 1991, instituant un Médiateur de la République au Sénégal, a certes été abrogée et remplacée par une loi du 29 janvier 1999. Mais les modifications bien que substantielles, ne vont pas jusqu'à étendre le champ d'intervention du Médiateur aux crises institutionnelles.

Praeter legem, on pourrait peut-être envisager une source supplétive comme la coutume ou d'autres principes généraux du droit pour trouver un fondement juridique à la compétence des Ombudsmans et Médiateurs en la matière. Mais, vous le savez, les règles de compétence sont d'ordre public. La compétence ne se présume pas : on est ou on n'est pas compétent.

Il ne reste plus alors qu'une approche de *lege ferenda*. C'est peut- être là que votre rencontre trouve tout sens. On pourrait en effet envisager qu'à travers une démarche prospective, votre congrès aboutisse à des propositions de réforme qui élargissent et approfondissent vos compétences et attributions pour les étendre aux crises institutionnelles.

Mais au risque de vous décevoir, je dois vous avouer, d'entrée de jeu, que je ne ferai pas de proposition. Non seulement c'est une simple introduction théorique qu'il m'a été demandé de faire, pourquoi alors me compliquer la tâche, mais en outre la plus élémentaire sagesse m'interdit de venir asséner devant vous, Ombudsmans et Médiateurs, des solutions sur vos propres institutions, du genre « il n'ya qu'à » qui relèvent du « inch'Allah management ».

J'ai cependant été tenté, un moment, pour contribuer à cette réflexion, d'essayer de cerner d'abord l'intérêt, ensuite les difficultés d'une gestion des crises institutionnelles par les Ombudsmans et Médiateurs ou alors de définir d'une part, les conditions, d'autre part, les modalités d'intervention des Ombudsmans et Médiateurs dans les crises institutionnelles.

En définitive, j'ai renoncé à ces deux pistes. Je me suis fixé une ambition plus modeste, à la mesure de mes moyens. Je voudrais, avec votre permission, Mesdames et Messieurs les Ombudsmans et Médiateurs, tenter de *contextualiser* et de *problématiser* le thème de votre congrès autour du rôle et de la place des Médiateurs et Ombudsmans dans la

gestion des crises institutionnelles. Cette démarche présente pour moi le double avantage, non seulement de contourner la difficulté consistant à proposer des solutions concrètes et pertinentes, mais aussi de poser des questions auxquelles je n'ai pas de réponse.

Le thème, contrairement aux apparences, est lancinant et irritant. Il renvoie en effet à la question de savoir comment et pourquoi les Ombudsmans et Médiateurs devraient ou pourraient intervenir dans les crises institutionnelles dans un environnement marqué par une multitude d'organes similaires intervenant dans la gestion de ces crises, mais aussi le caractère multiforme de ces dernières.

Après un travail de repérage des problèmes théoriques qui pourraient rendre, peut-être pas impossible, mais à tout le moins difficile votre intervention dans ce champ qui reste relativement nouveau pour la plupart de vos institutions, j'ai retenu quatre questions qui me paraissent mériter une attention particulière.

La première correspond à celle de l'identification des crises dont il s'agit. La deuxième concerne le type de médiation qu'il convient d'appliquer aux crises ainsi identifiées. La troisième porte sur les obstacles à prendre en compte pour une médiation réussie. La quatrième est en rapport avec la portée de l'intervention sur ces crises.

I. QUELS TYPES DE CRISES ?

Sans entrer dans un débat sémantique qui serait fastidieux, il faut reconnaître que notre époque est structurée par cette généralisation des tensions, des conflits et même des guerres qu'on regroupe sous le vocable générique, assez commode du reste, de crise.

La crise est ainsi devenue aujourd'hui la chose la mieux partagée au monde. Elle peut et doit cependant faire l'objet de classification, pour faire la différence entre le mot et la chose.

Certaines ont une dimension nationale, alors que d'autres, de plus en plus nombreuses, bien que d'origine nationale, ont tendance à l'internationalisation. D'autres encore, à l'inverse, sont incontestablement internationales, mais ont un impact à l'échelle nationale. On peut également distinguer entre celles qui sont ouvertes et les autres qui sont latentes. Mais cette classification reste aléatoire. Dans certains cas, une crise peut en effet avoir une origine institutionnelle et se transformer progressivement en crise sociale ou politique. Dans d'autres, en sens contraire, une crise peut avoir une nature sociale ou politique au départ pour finir par devenir institutionnelle.

Toutes ont cependant pour conséquence, d'affecter au mieux la gouvernance dans les vieilles démocraties et, au pire, la gouvernabilité dans les démocraties émergentes. Il reste cependant, cela relève de l'évidence, qu'elles ne sont pas toutes de nature à entrainer une intervention des Ombudsmans et Médiateurs. Il convient alors, si on doit envisager une implication de leur part, de procéder à une taxinomie, à partir d'un certain nombre de critères, des crises pouvant entrer dans leur champ de compétence.

On pourrait peut-être procéder, pour ce faire par une approche à deux temps. L'une serait négative, l'autre positive.

I.A. UNE APPROCHE NEGATIVE DE L'IDENTIFICATION DES CRISES

Il s'agit, dans une démarche résolument d'exclusion, d'identifier les crises qu'il ne conviendrait pas d'inclure dans les compétences ou attributions des Ombudsmans et Médiateurs. Elles restent importantes dans l'absolu et leur exclusion devrait se fonder par conséquent sur des arguments relatifs à la valeur ajoutée que les Ombudsmans et Médiateurs pourraient apporter au traitement de ce genre de crise sans perdre leur crédit. Il s'agit essentiellement de crises, quelque soit par ailleurs leur origine, qui ont fondamentalement une nature politique. Dans de tels cas, lorsque les mécanismes prévus par la Constitution devraient s'appliquer, il serait peut-être plus convenable de laisser les acteurs politiques trouver les compromis nécessaires.

On peut se demander en effet si, dans les hypothèses de crise politique de nature partisane, une intervention des Ombudsmans et Médiateurs leur permettra de réduire les incertitudes de la vie politique ; ce dont on peut douter. On peut même penser sans grand risque de se tromper, au vu de l'expérience tirée de certaines crises politiques, qu'une telle implication les ferait plutôt perdre en crédibilité. Quand la solution de la crise se trouve dans un arbitrage du peuple par exemple, il est fort peu probable que les Ombudsmans et Médiateurs arriveront à bout du manque de volonté des acteurs en jeu.

Quelques exemples suffiront à circonscrire les limites de la capacité des Ombudsmans et Médiateurs à exercer une influence sur ce genre de crise. Le cas de la Belgique m'a beaucoup frappé et devrait faire réfléchir. Ce pays, du fait de la solidité de ses institutions a pu fonctionner plus d'un an sans gouvernement stable. Mais quelle contribution un Ombudsman et Médiateur, au sens classique du terme, peut effectivement apporter à la résolution du genre que ce pays a connu ? De même, dans le cas du Mali, la rupture du fonctionnement normal des institutions a entraîné une grave crise politique. L'évolution et le contexte de la crise révèlent qu'un Médiateur, à titre institutionnel, aurait très peu de prise sur sa solution. Enfin quel rôle le Défenseur des droits peut-il jouer dans ce que certains qualifient, peut-être à tort, de crise en France en ce moment ? Ces exemples méritent réflexion avant toute proposition dans le sens d'une implication des Ombudsmans et Médiateurs dans les crises institutionnelles.

La marche de nos sociétés actuelles, surtout sur le continent africain, est rythmée par des tensions entre ses différentes composantes et entre ses éléments constitutifs et le pouvoir central. Il s'agit, il faut le rappeler, de pays en transition démocratique. Cette évolution ne peut se faire sans heurts. Les Médiateurs devraient-ils engager leur crédibilité en prenant le risque de vouloir traiter ce qui relève des maladies infantiles de la démocratie ? Rien n'est moins évident.

La sagesse, qui est la caractéristique essentielle des Ombudsmans et Médiateurs, devrait peut-être conduire à l'adoption d'un principe de précaution et de réalisme en la matière. La réflexion pourrait être orientée vers un examen au cas par cas. Il y va de l'identité des institutions que vous représentez.

I.B. UNE APPROCHE POSITIVE DE L'IDENTIFICATION DES CRISES

Il s'agit, dans un premier temps, de tenter de dégrossir cette notion de crise institutionnelle au cœur de vos préoccupations, par une approche inclusive. Que faut-il en effet entendre par crise institutionnelle de nature à pouvoir faire l'objet d'une médiation de votre part ?

Une approche consisterait à tenter d'identifier les institutions qui pourraient être concernées. Elles sont potentiellement nombreuses. Il faut non seulement en limiter le nombre, dans un souci d'efficacité, mais aussi déterminer le type de crise qui pourrait intéresser les Ombudsmans et Médiateurs.

Trois types de crises au moins sont envisageables : des crises intra institutionnelles, des crises inter institutionnelles et des crises opposant des institutions et des usagers des services publics ou des citoyens.

Les premières sont dans l'ordre normal des choses. Toute institution, à un moment donné de son évolution, est appelée à connaitre une crise de croissance. Il est alors normal que les organes chargés de les gérer tentent de trouver des solutions internes. Les Ombudsmans et Médiateurs pourraient, à la demande, servir de facilitateur dans la recherche d'une solution et proposer des réformes.

Dans le deuxième cas, une intervention serait bienvenue, si aucune solution juridictionnelle claire n'est envisageable. Il peut arriver en effet qu'il y ait un vide juridique ou un chevauchement de compétences entre les institutions concernées. Dans ces cas, comme dans le premier, une proposition de sortie de crise est concevable.

Dans le dernier cas, lorsque les droits fondamentaux sont en jeu, on pourrait envisager une intervention des Ombudsmans et Médiateurs pour garantir leur protection. Mais ce genre de situation entraîne rarement une crise institutionnelle. En plus, on n'est pas loin de la mission des Ombudsmans et Médiateurs.

II. QUEL GENRE DE MEDIATION ?

Les modes classiques d'intervention des Ombudsmans et Médiateurs sont connus. Ils consistent pour l'essentiel à servir d'intermédiaire entre les citoyens et les organismes publics ou privés chargés de la satisfaction de l'intérêt général et dotés de prérogatives de puissance publique. Ce faisant, les Ombudsmans et Médiateurs sont dans l'exercice de leur mission.

S'ils veulent se reconnaître une nouvelle vocation, la question se posera fatalement de savoir si ces modes d'intervention classiques sont adaptées aux crises institutionnelles. Il est nécessaire, pour répondre aux nouvelles exigences de nos sociétés, de politiser, au sens fort du terme, la gestion des crises. La gestion des crises institutionnelles doit en effet être perçue comme un problème qui interpelle la société politique. Il importe, dès lors, de bâtir un consensus fondateur sur la nécessité de développer une culture de stabilité des institutions.

Pour que les Ombudsmans et Médiateurs trouvent leur place dans la gestion des crises institutionnelles, il leur faut s'interroger sur les modalités de leur intervention, le type de médiation qui convient à la situation. Quelle est alors la nature de l'intervention et quelle devrait être son étendue ?

II.A. LA NATURE DE L'INTERVENTION

Pour atteindre des résultats positifs, les Ombudsmans et Médiateurs devraient peut-être procéder à un *aggiornamento* pour s'adapter à la nouvelle donne. Dans les crises institutionnelles, il n'est pas évident que les procédés actuels certes éculés, mais qui ont fait leur preuve dans d'autres domaines, soient pertinents.

Quel rapport en effet, Monsieur le Médiateur de la République, entre les réclamations que vous traitez habituellement et les crises institutionnelles ? Dans votre rapport 2010-2011 par exemple, on note que quantitativement, vous avez traité environ trois cent dossiers dont près de 80% sont d'origine individuelle et concernent des litiges avec des Ministères comme celui chargé de l'économie et des finances. Le traitement qualificatif de ces dossiers a nécessité de votre part une intermédiation qui a donné un taux de réussite qui varie, entre 2010 et 2011, de 60 à 72%.

Les crises institutionnelles se présentent autrement. Selon la nature de l'institution et de la crise, il faudrait certainement imaginer une approche différente. De nouvelles méthodes et d'autres outils d'intervention devront être conçus ou conférés aux Ombudsmans et Médiateurs. L'étude des rapports révèle que les Ombudsmans et Médiateurs des Etats membres de votre association sont généralement très respectés et même parfois craints par les administrations classiques, ce qui représente un atout qu'il faut préserver. Il serait intéressant de capitaliser cette expérience.

En ce qui concerne les institutions, on peut se demander s'il ne faudrait pas faire une distinction, en fonction des situations. Dans certains cas, la crise pourrait nécessiter une médiation au sens classique du terme, comme vous en avez l'habitude. Il s'agira alors de rapprocher les points de vue des parties. Mais dans d'autres, il se pourrait que la conciliation convienne mieux. Dans de tels cas, il n'est pas interdit de penser que l'Ombudsman ou le Médiateur sorte de son rôle traditionnel pour concevoir une solution autour de laquelle il tentera de réunir les parties. Dans d'autres enfin, un arbitrage sera peut-être requis. L'Ombudsman ou le Médiateur sera alors appelé à trancher et à imposer son point de vue aux parties. La distinction entre ces trois modalités d'intervention est connue et même banale. Sa portée est cependant fondamentale. Les Ombudsmans et Médiateurs sont-ils prêts à ces changements ?

Une attribution de nouvelles compétences et d'attributions ne viendrait-elle pas troubler la définition des compétences des Ombudsmans et Médiateurs et jeter la confusion dans l'esprit des usagers et des citoyens sur votre rôle et votre place, surtout dans les pays où la majorité de la population est analphabète. Rien n'est moins sûr.

Par ailleurs, il faudrait s'interroger sur la question de savoir si la médiation peut être individuelle, l'Ombudsman et le Médiateur étant alors invité à intervenir intuitu personae, ou si elle doit être obligatoirement institutionnelle. Des exemples ont montré qu'un Ombudsman ou Médiateur peut à titre officiel, mais seul, contribuer à la résolution de certains litiges. Il ne faudrait donc pas exclure cette hypothèse.

II.B. L'ETENDUE DE L'INTERVENTION

La typologie des crises montre qu'elles sont loin d'avoir la même nature. En fonction du type de crise ou d'institution, il semble nécessaire de s'entendre sur le périmètre de l'étendue de l'intervention des Ombudsmans et Médiateurs. Il s'agit ni plus ni moins de la conséquence logique du mode d'intervention qui sera utilisé par l'Ombudsman ou le Médiateur.

En raison de l'importance des questions dont Ombudsmans et Médiateurs seront appelés à connaître si une extension de leurs compétences leur est reconnue, va se poser la question des pouvoirs qui vont en découler pour eux. De façon traditionnelle, les Ombudsmans et Médiateurs ont des pouvoirs d'investigation qui ne sont pas, à de rares exceptions, très importants. Dans le cas du Sénégal par exemple, l'impression qui se dégage est que les

réclamations sont traitées sur la base d'un effort de compréhension mutuelle de la part du Médiateur et d'organismes concernés.

De même, toujours en ce qui concerne l'étendue de l'intervention des Ombudsmans et Médiateurs, une implication dans la gestion des crises institutionnelles soulève la question de leur pouvoir d'auto saisine. Certains Ombudsmans et Médiateurs ont un tel pouvoir, mais ils ne constituent pas la majorité. Faut-il généraliser une telle pratique ? Ceux qui ont ce pouvoir l'utilisent-ils à bon escient ? Est-il possible de mettre en œuvre ce pouvoir en matière de gestion des crises institutionnelles ? Ce sont autant de questions auxquelles renvoie une intervention de ce genre de crise.

Enfin, les Ombudsmans et Médiateurs vont-ils se voir attribuer une compétence en matière de prévention, de gestion, de règlement des crises ou dans les trois domaines à la fois ? Pour chacune de ces attributions, une redéfinition de leurs pouvoirs sera nécessaire.

III. QUELS OBSTACLES JURIDIQUES ?

S'il est possible d'étendre à loisir les compétences des Ombudsmans et Médiateurs afin de les impliquer dans le traitement des crises institutionnelles, il importe, sans pour autant revenir sur le principe, de mesurer les risques qui se dressent sur la voie de la réussite d'une telle reforme de l'organisation et du fonctionnement des institutions que constituent les Ombudsmans et Médiateurs eux-mêmes. Ces derniers, du fait qu'elles sont des autorités administratives indépendantes, sont limités dans l'exercice de certaines attributions. Leur création avait suscité un certain scepticisme, non seulement de la part des citoyens pourtant censés en être les bénéficiaires, mais aussi du côté des organismes administratifs jaloux de leurs prérogatives. Cette réserve s'est largement estompée aujourd'hui. C'est un acquis dont il faut se réjouir.

Les progrès des idées démocratiques ont cependant abouti à une multiplication d'institutions supposées concourir au même objectif, à savoir le renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie. C'est ainsi que sont nés d'autres institutions ou organes qui pourraient, si l'on y prend garde, entrer en concurrence avec les Ombudsmans et Médiateurs dans la résolution des crises institutionnelles.

Il en est ainsi des juridictions constitutionnelles autonomes et d'autres autorités administratives indépendantes créées dans la dynamique du succès des Ombudsmans et Médiateurs.

III.A. LA CONCURRENCE AVEC LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

C'est un risque réel. Dans les pays en transition démocratique, il se pourrait que l'intervention des Ombudsmans et Médiateurs en matière de gestion de crises institutionnelles crée une concurrence de compétence avec les nouvelles juridictions constitutionnelles. Ces dernières y sont en effet généralement considérées comme des régulateurs de fonctionnement des pouvoirs publics et un rempart contre l'arbitraire. Cette attribution n'est pas nouvelle dans l'espace francophone. Elle fait partie de celle conférée au Conseil constitutionnel français.

Cependant, dans le pays où l'ancrage démocratique est encore un processus en cours de consolidation, la juridiction constitutionnelle joue parfois un rôle déterminant comme gardien de l'orthodoxie juridique et même de l'éthique politique. Il en est ainsi du Bénin. La Cour Constitutionnelle y est, aux termes de l'article 114 de la Constitution, « l'organe

régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ». L'analyse de la jurisprudence de la Cour confirme d'ailleurs largement l'étendue non seulement du domaine d'intervention du juge constitutionnel, mais aussi de ses pouvoirs, dans ce pays. Ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (art. 124 de la Constitution du Bénin). L'autorité de la chose jugée par la Cour, en même temps qu'elle peut définitivement contribuer à la résolution d'une crise, pourrait éventuellement poser des problèmes d'exécution de certaines décisions.

Il s'y ajoute que dans d'autres pays, c'est le contexte socio politique qui a fait du juge constitutionnel, par la force des choses, un garant du bon fonctionnement des institutions. Les élections, loin d'être une fête du suffrage universel et de la démocratie, sont malheureusement devenues des sources réelles de conflits et de tension qui ont un impact important sur les institutions des pays émergents.

Il convient de rappeler qu'un autre réseau de la Francophonie, l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en partage l'Usage du Français (ACCPUF), conscient de l'importance de cette question, a d'ailleurs consacré son Vème congrès aux juridictions constitutionnelles et aux crises. L'activité de ces juridictions risque de laisser peu de place aux Ombudsmans et Médiateurs dans ce domaine.

Le chevauchement de compétences avec ces Cours Constitutionnelles, même en dehors des périodes électorales, est donc une hypothèse à envisager, surtout dans les pays qui n'ont pas une longue tradition démocratique. Un combat de frontières risque de se produire, en ce qui concerne l'autorité des décisions prises par les juridictions constitutionnelles dans certain cas.

III.B. LA CONCURRENCE AVEC D'AUTRES AUTORITES ADMINISTRATIVES

D'autres autorités politiques et administratives ont aussi une compétence pour intervenir dans le règlement des conflits dans ou entre les institutions.

Il en est ainsi de l'Assemblée Nationale qui peut créer des commissions d'enquête parlementaire. Ces dernières, après investigation, produisent parfois des rapports dont les conclusions sont de nature à régler certaines crises. C'est le cas lorsque les enquêtes sont diligentées au sujet d'un agissement ou d'une inertie des autorités administratives et qu'aucune responsabilité ne leur est finalement imputable. Une proposition de réforme suffit alors à régler le dysfonctionnement.

Il en est de même des Conseils Economiques et Sociaux qui ont compétence, malgré leur caractère consultatif, pour mener des études, faire des propositions qui seraient de nature à prévenir ou à gérer des conflits. Les recommandations des conseils économiques et sociaux, au même titre que celles du Médiateur de la République sont un instrument d'aide à la prise de décision qui peut jouer un rôle préventif ou curatif en matière de gestion de crises. Il convient dès lors de prendre en compte ces hypothèses pour éviter une rivalité entre les Ombudsmans et Médiateurs et d'autres institutions politiques.

Le même risque de concurrence, plus sérieux cette fois ou, à tout le moins, de remise en cause de l'autorité des Ombudsmans et Médiateurs, pourrait se présenter avec d'autres autorités administratives indépendantes. Le statut des Ombudsmans et Médiateurs varie même si, pour l'essentiel, ils ont la qualité d'autorité administrative indépendante. Le débat sur la nature juridique du Médiateur de la République, après avoir divisé un moment la

doctrine publiciste française, semble clos à présent. Il reste malgré tout, qu'en fonction du pays, son régime juridique varie.

Certains pays votent des lois qui instituent un Médiateur de la République. C'est le cas du Sénégal, dont l'article premier de la Loi n° 99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la Loi n° 91-14 du 11 février 1991 instituant un Médiateur de la République prévoit : « il est institué un Médiateur de la République, autorité administrative indépendante qui reçoit dans les conditions fixées par la loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat , des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public ». D'autres ont conféré un rang constitutionnel au Médiateur de la République ou à l'organe qui en est l'équivalent.

C'est le cas du Défenseur des droits en France depuis la réforme constitutionnelle de 2008. D'autres, enfin, lui attribuent un régime particulier en raison de l'aménagement vertical des pouvoirs du fait de la structure fédérale de l'Etat. C'est le cas du Canada, de la Belgique, de la Suisse, etc.…L'étude du statut juridique des Ombudsmans et Médiateurs dans vos pays respectifs, est ainsi un préalable nécessaire à la détermination de nouvelles compétences à vos institutions.

Si l'on note dans l'ensemble un renforcement progressif du régime juridique des Ombudsmans et Médiateurs, il ne faut pas oublier que cette évolution s'accompagne d'une autre tendance : la multiplication des autorités administratives indépendantes. Elles interviennent aujourd'hui dans presque tous les domaines d'activités de l'Etat. Comment, dès lors, articuler les compétences et pouvoirs des Ombudsmans et Médiateurs avec ceux des autres organes similaires ?

La difficulté de l'exercice est réelle. Les différentes autorités administratives indépendantes bénéficient de plus en plus de pouvoirs dans leurs domaines spécifiques de compétence. Ils leur permettent de garantir leur indépendance. Mais dans le même temps, il est fort à craindre que ces autorités devenues très puissantes résistent au Médiateur de la République en cas de conflit avec une autre institution. Ne serait-ce pas alors un cas où l'autorité des Ombudsmans et Médiateurs pourrait connaître une limite ?

IV. QUELLE PORTEE DES DECISIONS ?

Il s'agit, à supposer que les titres des Ombudsmans et Médiateurs à intervenir dans les crises institutionnelles soient validés, de s'interroger sur la portée, c'est-à-dire l'autorité dont leurs décisions sera revêtue.

Les autorités administratives indépendantes que sont les Ombudsmans et Médiateurs ont, souvent, des pouvoirs de recommandations et de proposition, parfois des pouvoirs d'injonction et rarement des pouvoirs de sanction. En cas de refus d'exécution de leurs décisions, ils n'ont généralement ni pouvoir d'exécution d'office, ni pouvoir d'exécution forcée. Les décisions qu'ils prennent obéissent donc à un régime juridique très varié.

La situation est encore plus compliquée, quand on la compare avec celle des pouvoirs reconnus aux autres autorités administratives indépendantes. Ces dernières, dans certains pays de l'espace francophone ont, en plus de leur pouvoir de proposition, un pouvoir règlementaire, un pouvoir de sanction et de règlement des différends.

Au-delà des compétences, se pose donc le problème de l'articulation des pouvoirs des Ombudsmans et Médiateurs avec ceux de ces autorités d'un nouveau type. Comment

combler le déficit d'autorité qui caractérise les actes du Médiateur du fait qu'ils ne sont pas revêtus de l'autorité de la chose jugée ? Comment leur conférer une autorité de la chose décidée qui s'impose aux parties à une crise institutionnelle ?

IV.A. L'ABSENCE D'AUTORITE DE LA CHOSE JUGEE

Les actes des Médiateurs de la République, dans un schéma classique, sont généralement revêtus de l'autorité relative de la chose décidée. En ce qui concerne ses propositions, elles ne bénéficient que de l'autorité que leur destinataire, notamment le Président de la République, veut bien leur conférer en les transformant ou non en actes juridiques à caractère règlementaire ou législatif.

Avec l'apparition des premières décisions prises par le Médiateur de la République en France, un débat passionnant et passionné a opposé d'éminents membres de la doctrine au sujet de leur nature juridique et de leur valeur juridique. Il apparaît clairement aujourd'hui qu'un consensus s'est dégagé sur le régime juridique des actes pris par le Médiateur. Les pays qui se sont inspirés du modèle français de 1973 ont suivi sa jurisprudence. Dans ces systèmes juridiques, ces actes n'ont pas de caractère juridictionnel et ne sont donc pas revêtus de l'autorité de la chose jugée.

Mais du fait que les nouvelles autorités administratives indépendantes ont un pouvoir juridictionnel, c'est-à-dire plus de pouvoirs que certains Médiateurs, comment concilier la légitimité de ces derniers à intervenir dans une crise où seraient impliquées les premières ? Cette hypothèse peut se présenter dans le cas des autorités qui interviennent de plus en plus en matière de régulation, notamment dans les domaines bancaires ou de communication. Pour permettre au Médiateur d'assumer de nouvelles responsabilités en matière de gestion des crises, ne faudrait-il pas alors envisager de lui conférer plus de pouvoirs afin de le mettre au moins à la hauteur des institutions dont il prétend vouloir régler les crises ?

IV.B. LA NECESSITE D'UNE AUTORITE DE LA CHOSE DECIDEE

Les crises institutionnelles ne concernent pas que les institutions politiques. Pour donner des chances aux Ombudsmans et Médiateurs d'intervenir efficacement dans les crises institutionnelles ayant surtout un aspect technique, il conviendrait de renforcer leurs capacités et leur autorité. Les institutions qui pourraient être en cause sont en effet, pour certaines d'entre elles, rappelons-le, des autorités administratives indépendantes ayant un caractère juridictionnel. C'est par exemple, le cas des autorités intervenant en matière de régulation des télécommunications. Elles peuvent en effet prendre des sanctions contre les opérateurs. En outre, elles ont, dans certains cas, une compétence en matière de règlement des différends.

Il est évident, dans ces conditions, que les Ombudsmans et Médiateurs devraient bénéficier d'un statut qui les place à un niveau de respectabilité institutionnelle au moins égal à celui des institutions dont ils devraient connaître des litiges. C'est peut-être ce qui explique le changement de statut, dans le sens du renforcement, du Médiateur de la République en France. C'est une expérience qui mérite réflexion.

A défaut de leur donner un caractère juridictionnel, les Ombudsmans et Médiateurs, pour être en mesure de jouer un rôle appréciable dans la gestion des crises institutionnelles, devraient voir leur statut connaître une mutation vers un changement de leur identité. C'est une hypothèse à ne pas exclure. Face à la mutation de nos sociétés, on ne peut que

répondre par un principe de mutabilité des institutions que constituent les Ombudsmans et Médiateurs pour leur donner un nouveau profil.

On peut raisonnablement se demander si, après une quinzaine d'années d'existence, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs ne devrait pas penser à un nouveau modèle, une nouvelle génération d'Ombudsmans et Médiateurs. Un statut constitutionnel par exemple serait envisageable pour cette nouvelle catégorie de Médiateurs dans la perspective d'une opération de rationalisation du cadre et des instruments d'intervention des organismes de gestion des conflits.

Ces crises constituent aujourd'hui, malheureusement, l'expression presque normale du fonctionnement de nos sociétés. Les Ombudsmans et Médiateurs ont leur rôle à jouer dans ce contexte. Cependant, il faut leur trouver la place qu'il convient et les doter des moyens nécessaires. Ils pourront peut-être trouver cette niche à travers une redéfinition globale des modes de règlement des différends à l'échelle nationale.

Les Ombudsmans et Médiateurs pourraient profiter de ce nouveau contexte pour reconfigurer le cadre et les instruments de leurs interventions. Les modes de règlement des différends sont aujourd'hui nombreux et variés. Certains sont classiques et ont un caractère contentieux. D'autre, plus modernes, sont tournés vers des voies alternatives. Parmi ces dernières, il faut ajouter, en ce qui concerne les pays émergents, l'intervention d'autorités coutumières et même religieuses, dans la gestion des crises. Il appartient ainsi aux autorités politiques, dans chaque pays, de clarifier les modes règlement des crises en définissant la place des Ombudsmans et Médiateurs. Un statut juridique leur permettant de prendre des actes revêtus de l'autorité de la chose jugée cependant semble incontournable.

CONCLUSION

L'objet de ce propos, n'était pas de répondre à la question de savoir pourquoi ou comment les Ombudsmans et Médiateurs devraient contribuer à la résolution des crises institutionnelles. Il s'agissait plutôt de contribuer aux débats en posant les questions pertinentes auxquelles renvoie votre thème, afin de dégager des pistes de réflexion.

La plus importante, que je n'ai pourtant pas posée, est relative au moment que vous avez choisi pour réfléchir sur les crises institutionnelles. Je l'ai considérée comme un postulat, comme une hypothèse de travail. Sans vouloir vous faire un procès d'intention, il m'a semblé que l'Association des Ombudsmans et Médiateurs prend pour acquis, avec beaucoup de malice et d'intelligence, qu'elle a sa place dans le processus de gestion des crises institutionnelles et qu'elle doit y jouer un rôle.

Une telle attitude à certains égards, loin d'être critiquable est, au contraire salutaire et positive. Elle signifie que non seulement votre association a pris la mesure de l'impact des crises institutionnelles sur le devenir de nos Etats, mais qu'elle exprime aussi sa volonté d'apporter sa contribution à leur résolution.

Mais cette réflexion est aussi un exercice d'introspection pour votre association. Quoi de plus normal pour une institution comme la vôtre de s'arrêter un moment pour évaluer le chemin parcouru et de se donner une nouvelle raison d'être ? Quand un organe a le sentiment d'avoir épuisé sa fonction ou qu'il a largement atteint les objectifs pour lesquels il avait été créé, il est nécessairement confronté à un problème d'identité. Il ne lui reste alors que deux choix.

Le premier est de ne rien changer en raison des succès remportés. Le risque est alors grand de tomber dans la routine et, à terme, de disparaître. C'est une hypothèse qu'il faut exclure dans votre cas pour des raisons évidentes. La modification des textes portant organisation et fonctionnement de vos institutions est un indicateur de la volonté des pouvoirs publics de ne pas tomber dans ce travers.

Le deuxième choix consiste à se rénover et à se réformer. C'est apparemment le vôtre. Je vous en félicite et vous y encourage. Le vœu que je formule est que ce congrès de Dakar, fasse date ; qu'il soit le point de départ d'une réflexion sur l'émergence et les contours d'Ombudsmans et Médiateurs d'un nouveau type et de nouvelle génération.

Je vous remercie de votre invitation à laquelle j'ai été très sensible et de votre aimable attention.

LA MEDIATION, UN MODE ALTERNATIF DE GESTION DE CONFLIT COMMUNAUTAIRE : LE CAS DU BARRAGE DE TALO

Par Lamine KEÏTA

INTRODUCTION

La médiation, aujourd'hui universelle, est une institution relativement nouvelle. C'est en 1973 qu'elle a été instituée en France par le gouvernement de Pierre Messner pour améliorer les rapports entre le citoyen et l'administration.

Le Mali a une longue tradition de médiation, profondément ancrée dans toutes les aires culturelles qui le composent. C'est par excellence l'outil de prévention et de gestion des conflits multiples qui secouent régulièrement la société.

La médiation, *Ciefo en bamanankan*, est une fonction confiée à un spécialiste, soumise à des conditions. N'est pas Médiateur qui veut. La fonction de médiateur est réservée et exercée par des professionnels qui ont une place et un rôle bien déterminé dans la société : le forgeron chez le Sénoufo et les Touareg, le griot chez les Mandingues, le guesseré chez les Sarakollé, le marabout dans les sociétés fortement islamisées. Les deux parties doivent faire confiance au médiateur qui doit bien connaître les traditions, us et coutumes et pratiques sociales des protagonistes, ainsi que leur environnement culturel et psychologique.

La médiation institutionnelle a été introduite dans notre pays avec l'avènement de la 3ème République. La Loi n° 97-022 du 14 mars 1997 institue le Médiateur de la République, une autorité indépendante des pouvoirs publics, chargé d'aider les citoyens à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent avec l'administration, une collectivité publique ou tout autre organisme chargé d'une mission de service public et qui n'a pas fonctionné conformément à sa mission.

Cette loi est modifiée en 2012 par la Loi n° 2012-010 du 8 février 2012 qui renforce le Médiateur. Il peut désormais, 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'état de droit, de la gouvernance et des droits humains ou en matière de règlement des conflits.

Le recours à un médiateur lors du blocage de la construction du barrage de Talo, fait appel à la fois à notre culture et à un outil moderne dont le pays s'est doté. Le résultat est une belle réussite.

I. LA MEDIATION DE LAMINE KEÏTA

I.1. BIOGRAPHIE DE LAMINE KEÏTA

Lamine KEÏTA commence par se présenter en ces termes : « je m'appelle Lamine KEÏTA. Je suis ingénieur hydraulicien de formation. J'ai effectué mes études à Grenoble à l'Institut Polytechnique de cette ville. Je suis rentré au Mali en 1962. J'ai été Directeur national de l'hydraulique et de l'Energie, Ministre du Développement Industriel qui comprenait cinq

secteurs Hydraulique, Energie, Mines, Industrie et Tourisme. J'ai été aussi Ambassadeur à Bruxelles, puis j'ai pris ma retraite.

J'avais comme activités principales importantes les problèmes d'approvisionnement en eau potable, d'énergie et les barrages. Je suis connu surtout à travers ça. Il n'ya pas un projet de barrage au Mali que je n'ai pas initié.

Mon premier projet a été la centrale hydro-électrique de Sotuba, depuis l'identification du site jusqu'à sa réalisation. Il a été inauguré en avril 1966 par le Président Modibo KEÏTA. Je suis connu à cause du barrage de Sélingué. J'ai lancé des études sur Taoussa, etc. J'ai réalisé les projets d'alimentation en eau potable de Bamako, Kita, Kati, Ségou, Mopti, Tombouctou, etc. J'ai fait aussi un peu d'assainissement. Depuis ma retraite, je me consacre à des consultations.

Il poursuit en expliquant comment il est devenu médiateur pour le barrage de Talo.

I.2. LE PROJET DE BARRAGE DE TALO : ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT POUR LES COMMUNAUTÉS DE DJENNÉ, SAN ET BLA

Le site de Talo se trouve sur le Bani, le principal affluent du fleuve Niger, à 30 km de Yangasso. La construction du barrage de Talo entre dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de développement de l'irrigation du Ministère de l'Agriculture.

Le barrage de Talo, situé en amont du delta du Niger, est une réalisation partielle du schéma d'aménagement du fleuve Bani. Initié au début des années 1980, il devait, outre la réalisation du barrage et des ouvrages annexes, permettre l'aménagement de 20 316 ha destinés à la culture du riz et du fourrage, le relèvement du plan d'eau de plus de 6m à Talo et de 2,84m à Douna, (à 80km en amont du barrage), la construction de cinq digues d'une longueur totale de 45 km, pour protéger les villages menacés d'inondation par la montée des eaux, et l'aménagement de trois pistes rurales. La construction de route de part et d'autre du barrage, 100 kms sur la rive gauche du Bani, 33 kms sur la rive droite, devait désenclaver totalement toute la zone et la relier au seuil de Talo.

Ce projet de développement, d'une importance capitale pour l'autosuffisance alimentaire, la lutte contre la pauvreté et le désenclavement de toute la zone, a été mal accueilli et même vigoureusement combattu par une partie de la population. Toute la population de la zone, toutes activités confondues, riziculteurs, éleveurs, pêcheurs, dépend pour ses ressources, de la bonne qualité des crues concomitantes du Baní et du Niger. Partisans et adversaires de la construction du barrage de Talo s'affrontent et l'opposition entre les deux camps menaçait la cohésion des communautés sur place.

Les populations de Djenné, au-delà de San jusqu'à Mopti, situées en aval des aménagements, craignaient non seulement de ne pas bénéficier, mais, de subir les conséquences des transformations hydrologiques du Baní qu'entrainerait la construction du barrage. Elles redoutaient l'impact négatif des prélèvements d'eau sur l'inondation naturelle des plaines du Djennerie et particulièrement de la cuvette du Pondori qui est très mal alimentée et n'est inondée que lors des bonnes crues. Une baisse du niveau des eaux en période de crue entrainerait fatalement une perte de surfaces inondables, un retard de la crue, et même une baisse de la qualité des eaux et de leur teneur en sédiments. Une catastrophe pour les populations concernées.

Toute la population rurale et agraire, dont les ressources et les conditions de vie dépendent de la submersion des plaines, s'oppose alors de toutes ses forces à la construction du barrage.

Les populations de Bla et de San, situées en amont, étaient favorables à la construction du barrage car elles n'étaient touchées par aucun de ses impacts négatifs, au contraire, elle leur offrait une formidable opportunité. L'aménagement des terres, la maîtrise de l'eau, l'électrification, la construction de pistes agricoles et de routes qui participent au désenclavement de toute la zone, font du barrage de Talo aux yeux de ces populations, une opportunité de développement qu'il fallait saisir à tout prix.

I.3. LE CHOIX DU MÉDIATEUR

Devant l'ampleur de la menace de conflit ouvert entre partisans et adversaires sur le terrain, le Gouvernement a décidé de suspendre les travaux et de faire appel à un médiateur. Les études étaient terminées et l'appel d'offre lancé. La Banque Africaine de Développement (BAD) devait en assurer le financement. Or, un projet financé par la BAD ne peut pas être source de conflit ou même de désaccord entre les populations.

Le choix du médiateur est important parce qu'il doit réunir un certain nombre de caractéristiques : être une personnalité intègre et neutre, fin connaisseur du problème posé, de l'environnement psychologique, social et culturel des protagonistes. Il ne doit appartenir à aucune chapelle politique, et ne doit donc agir ni pour le compte ni dans l'intérêt d'un parti politique. Il doit se mettre au niveau des populations et leur tenir un discours compréhensible, dénué de tout mépris. Le choix de Lamine KEÏTA « le père des barrages du Mali » comme médiateur, par l'Etat malien et par les bailleurs de fonds tient compte de ces critères.

Il est contacté chez lui par deux personnalités, un mauritanien représentant la BAD, un ancien collègue qu'il a connu quand il travaillait à l'OMVS[2] et le Directeur National du Génie Rural. Ils lui ont fait part de l'arrêt des travaux de réalisation du barrage de Talo à cause de l'opposition entre partisans et adversaires. Les populations de Djenné étaient viscéralement opposées à la réalisation du barrage, tandis que celles de Bla et de San le voulaient absolument. Ils sollicitaient sa médiation. Lamine KEÏTA a été également sollicité par l'ancien Président de la République Amadou Toumani TOURE, pour être médiateur de cette crise. Il accepte la mission et raconte sa démarche.

« …. J'ai contacté tous les acteurs qui étaient intéressés par ce projet : les leaders religieux, politiques, les légitimités traditionnelles, les éleveurs, les agriculteurs, les pêcheurs, les ONG, les associations agricoles, l'association des femmes, l'association des jeunes, etc. et plus je m'informais, plus je me rendais compte que le problème était extrêmement difficile ».

Dans la narration des faits, Lamine KEÏTA explique ses atouts dans cette médiation :

- Il n'était pas de la région. Il était donc équidistant des deux parties, dont aucune ne pouvait le soupçonner ou l'accuser de parti pris.
- Il était connu comme celui qui a choisi de s'occuper *« de donner de l'eau à boire aux gens, de construire les barrages, c'est ce que je sais faire, c'est ce que je fais, et puis, ils ont vérifié ».*

2 Le comité inter-état deviendra l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal, OMVS.

- Il n'avait pas de coloration politique et n'avait d'accointance avec aucun des partis politiques de la place. Il n'agissait donc, ni pour le compte, ni dans l'intérêt d'un parti politique.
- Il était moins âgé que ses interlocuteurs, ce qui l'obligeait à un langage de vérité, franc et direct, tout en se mettant à leur niveau, utilisant un langage compréhensible pour eux. Il leur a dit aussi qu'ATT l'avait chargé de leur expliquer l'utilité d'un barrage[3]. Cette démarche pouvait être payante dans le contexte politique de l'époque.
- Il a été très patient, et cela s'est avéré très utile. Il témoigne en ces termes : *« il m'a fallu avoir beaucoup de patience parce que ce genre de médiation demande beaucoup de temps »*. Il lui a fallu trois à quatre ans de négociation et de médiation pour mettre tous les protagonistes d'accord.

I.4. LA STRATÉGIE DE MÉDIATION

Lamine KEÏTA ne cache pas les difficultés rencontrées, ni le temps et la patience dont il a fallu faire montre pour les vaincre. Il a subi des manquements de la part de certains sans s'en formaliser. Il n'y avait pas d'horaire fixe de travail. La journée commençait à 4h-5h du matin par la prière et se poursuivait jusqu'au diner. Il discutait continuellement avec les villageois. Il essayait de les convaincre que le barrage n'empêchait pas l'eau de s'écouler. Il partageait leur quotidien, dinait et priait avec eux et reprenait toujours la discussion. Ils se taquinaient et faisaient usage du cousinage à plaisanterie, ce formidable outil que les traditions et pratiques culturelles mettent à disposition pour éviter de choquer, vexer ou humilier, tout en disant toute la vérité.

Ensuite Lamine KEÏTA a mis l'accent sur l'importance d'impliquer les femmes et les jeunes. Quand le Préfet lui demandait de commencer la réunion alors qu'il ne voyait ni femme, ni jeune, il répondait : *« non, parce que je ne voyais aucune femme ici, les associations aussi, les ONG, il faut nécessairement discuter avec eux aussi, il ne faut pas se baser seulement sur l'administration en tant que telle, les services techniques, le problème ce n'est pas eux, c'est les autres »*.

Lamine KEÏTA a appris à ses dépens que le métier de médiateur était risqué. Lorsque, malgré les mises en garde du Préfet, le médiateur décide de se rendre à Djenné avec le Ministre de l'Agriculture et le Vice-président de la BAD venus en rescousse, ils sont reçus à coup de pierres par des jeunes remontés en bloc contre le projet de barrage. Lorsqu'ils se sont trouvés face à une foule déchaînée, il a demandé aux autres membres de la délégation de ne pas bouger et aux forces de l'ordre de ne pas intervenir. Prenant son courage à deux mains et son rôle de médiateur avec dignité et honneur, il avance seul vers la foule menaçante qui le couvrait d'injures. Sa témérité a fini par payer.

On a décidé d'écouter ce qu'il avait à dire. Il leur a tenu le langage de la vérité et a réussi à les mettre mal à l'aise. Il leur affirme ne craindre que Dieu et leur rappelle les codes de notre société, en disant qu'ils s'étaient déconsidérés eux-mêmes, en se comportant de façon aussi peu respectueuse en présence de grandes personnalités étrangères. Il a réussi à calmer la foule qui a accepté la proposition du Vice-président de la BAD de désigner quatre personnes pour les représenter.

3 Dans le contexte politique de l'époque, il était utile de faire savoir à ses interlocuteurs, qu'on agissait avec l'aval du Président ATT, qui était encore très populaire.

Lors des échanges, ils se sont rendu compte que les opposants au barrage n'avaient aucune raison objective, mais étaient mal informés. On leur avait fait croire qu'avec le barrage, ils perdraient tout, jusqu'à la terre pour crépir la mosquée de Djenné. Ils leur ont proposé la mise sur pied d'un comité de bons offices pour continuer à discuter et lever tous malentendus. On a fait des maquettes pour leur expliquer ce que c'est qu'un barrage, comment il fonctionne, comment l'eau rentre et sort. Au bout de plusieurs réunions, ils ont compris que le barrage était dans leur intérêt. Les choses se sont arrangées et on a organisé la pose de la première pierre par le Président de la République qui devait promettre en échange de leur accord, la construction d'un barrage à Djenné.

Le médiateur a appris par la suite, dans le détail, ce qui s'était passé. Des politiciens s'étaient emparés du problème pour faire de la désinformation et braquer la population contre le projet. Un américain qui se disait citoyen de Djenné était allé jusqu'à envoyer le dossier du barrage au Congrès des Etats-Unis. C'est à la suite de cette saisine que les Américains ont saisi la BAD pour bloquer les travaux, parce que prétendaient-ils, les populations ne voulaient pas du barrage. Des difficultés inattendues sont venues du côté des cadres maliens de l'agriculture qui n'ont pas dit la vérité aux populations de Djenné.

Tous ces malentendus levés, les travaux ont repris et ont été conduits à leur terme. Pour l'inauguration le médiateur était tellement content, qu'il a fait venir six SOTRAMA[4] pour transporter les gens de Djenné à Talo, pour qu'ils voient eux-mêmes le barrage. En voyant l'ouvrage et en observant l'eau s'écouler, ils ont réalisé combien ils avaient été induits en erreur. Ce dénouement heureux illustre l'efficacité de la médiation pour vaincre une difficulté majeure. Il s'agit d'une médiation dans le cadre d'un projet communautaire.

II. LES LEÇONS DE LA MEDIATION DE LAMINE KEÏTA

II. 1. TYPOLOGIE DES CONFLITS

Il a fallu au médiateur, de son propre aveu « une stratégie de la communication, de sensibilisation par étape en touchant les couches les plus sensibles, les plus vulnérables souvent et ceux qui sont les plus proches du projet ».

Il continue son analyse en expliquant que c'est l'impact du projet qui divise les riverains. Une partie est opposée à la construction du barrage, tandis que l'autre partie y est favorable. Les populations de Bla et de San étaient favorables parce qu'elles ne sont pas touchées par des impacts négatifs.

L'utilisation de l'eau du barrage est aussi un motif de conflit entre les populations. Le médiateur explique : « *Quand vous construisez un barrage, vous avez une accumulation d'eau et cette eau est utilisée à des fins multiples, autrement dit, il y a différents utilisateurs de cette eau et souvent les intérêts de ces différents utilisateurs sont en contradiction. Par exemple, l'agriculture demande beaucoup d'eau, les gens de l'électricité veulent aussi en avoir, etc. Donc ce n'est pas toujours facile. Même si vous construisez un barrage, il faut faire en sorte que les ressources en eau que vous accumulez soient équitablement utilisées par les différents utilisateurs, chacun doit trouver son compte, sinon c'est un conflit* ».

Le médiateur a identifié une troisième source de conflit liée à la construction des barrages : « *… l'aménagement des terres, dans la vallée du fleuve. Vous avez des terres qui n'étaient pas aménagées parce que l'eau n'arrivait pas à ces terres. Vous construisez un barrage*

4 SOTRAMA, Car de 22 places assurant le transport urbain à Bamako.

avec des canaux et finalement des terres qui ne recevaient pas d'eau sont submergées maintenant. Alors qu'est ce qui va se passer ? Les propriétaires des terres qui ne recevaient pas d'eau et qui la reçoivent maintenant vont commencer à réclamer beaucoup plus d'eau et plus de terre, et les gens qui recevaient déjà de l'eau vont dire, mais nous on n'est pas du tout d'accord, d'où un conflit lié à la distribution des terres ».

Il rappelle le fait qu'on ramène généralement les conflits à ceux opposant agriculteurs et éleveurs, qu'il qualifie de conflit classique ou conflit entre populations. Par exemple, quand l'agriculteur cultive les terres et prive le bétail de pâturage ou de passage et que le troupeau rentre dans les champs. Il évoque aussi de vieux conflits entre communautés et les conflits dans le cadre d'un projet de développement qui peut impliquer aussi des conflits sociaux et culturels.

Lamine KEÏTA évoque les problèmes liés au déficit d'information entre le Ministère de l'Agriculture et les populations, déficit qui serait à l'origine de toutes les difficultés rencontrées.

II.2. L'IMPORTANCE DU CHOIX DU MÉDIATEUR

Lamine KEÏTA revient sur pourquoi et comment il a été choisi comme médiateur : *« je suis apolitique, je suis connu de par mes fonctions, je suis spécialiste de la question de barrage, de l'hydraulique, de l'agriculture, et je suis intègre et neutre. Ce sont ces critères qui ont beaucoup pesé dans mon choix pour être médiateur ».*

Il rappelle comment après la visite mouvementée à Djenné en compagnie du Vice-président de la BAD, ce dernier a proposé au Gouvernement du Mali, la création d'un comité de bons offices pour la réconciliation et le développement du Bani moyen inférieur, conformément à une disposition du Code de l'eau, approche par bassin, qui conditionne la gestion des ressources en eau à la mise en place de comités et de sous-comités de bassin. Le comité du bassin du Bani, placé sous l'autorité du Premier ministre et la présidence du médiateur Lamine KEÏTA, est constitué de personnalités indépendantes. Il constitue en fait un groupe de médiateurs. En réalité, il n'a jamais fonctionné, par manque de financement et pléthore de membres.

Le double ancrage institutionnel, Ministères de l'Eau et de l'Administration Territoriale, a provoqué plus de confusion administrative que de solutions pratiques. Lamine KEÏTA poursuit en expliquant comment il a procédé. Son premier geste a été d'identifier les principaux acteurs, les personnalités importantes qui comptent, le chef de village de Djenné et l'imam de la grande mosquée de Djenné. Son objectif était de se faire bien comprendre de ses interlocuteurs et de comprendre ce qui était à l'origine du conflit.

C'était une mauvaise information et des interventions extérieures venues renforcer cette désinformation qui avaient poussé les populations à s'opposer par tous les moyens à la construction du barrage. Il a pu se faire comprendre de ses interlocuteurs à force de parler avec eux et a fini par en faire des alliés. Le dialogue avec les jeunes et les femmes fut tout aussi fructueux. Ce sont d'ailleurs les femmes qui lui ont indiqué comment il devait procéder.

Fort de tous ces atouts, il entreprend une vaste campagne de sensibilisation et d'information. Il se rend dans tous les chefs-lieux de cercle, San, Bla et Djenné, explique la vraie situation à ses interlocuteurs en tenant compte de l'environnement sociaux- culturel tout en veillant à ne pas réveiller les vieilles querelles. Il a parlé aussi de la nécessité pour l'administration de

jouer son rôle et de rester neutre. Il en déduit que dans une médiation *« le médiateur doit avoir une connaissance du lieu, il doit être une personnalité intègre, neutre et il ne doit pas se laisser influencer, c'est-à-dire qu'il doit avoir une ligne de conduite ».*

Il précise les étapes d'une médiation : informer et sensibiliser, identifier les principaux acteurs, être à l'écoute des gens, savoir mettre les stratégies en place et identifier l'objectif à atteindre, savoir prévenir les conflits.

Lamine KEÏTA revient longuement une fois de plus sur les différents conflits que la construction d'un barrage peut provoquer, le conflit lié aux impacts négatifs du barrage, celui lié à l'utilisation de l'eau, sa répartition entre les différents utilisateurs, et celui lié à l'utilisation des terres aménagées. Il insiste sur la nécessité de connaître les besoins de chaque utilisateur au cours de l'année, particulièrement en saison sèche où il y a moins d'eau. Il parle de la mise en place d'un comité de gestion composé des différents utilisateurs, chargé de la répartition en fonction de la quantité d'eau disponible et des besoins. Les techniciens interviennent pour l'ouverture des vannes, en tenant compte de la règle internationale qui oblige à réserver un minimum d'eau dans le fleuve à cause des Etats riverains.

CONCLUSION

Le choix par l'Etat, de recourir à un médiateur, pour lever le blocage de la construction du barrage de Talo, fait appel à la fois à notre culture et à un outil moderne dont notre pays s'est doté depuis l'avènement de la troisième République. Le dénouement heureux de la crise, même s'il a fallu prendre du temps et s'ajuster au cours des discussions, montre l'efficacité de la médiation pour résoudre un problème majeur. L'exemple peut servir ailleurs.

Lamine KEÏTA nous livre, en conclusion, les leçons tirées de cette médiation à savoir :

- La nécessité d'associer les acteurs et intéressés à tout, de bien les informer et sensibiliser, tenir compte du contexte social et culturel de la zone. On pourrait même penser à intégrer au projet de développement un responsable chargé de prévenir les conflits.
- Bien préparer la médiation : la phase préparatoire doit permettre de bien préparer les conditions de déroulement de la médiation en se faisant une idée de l'importance, de la nature et de la complexité du problème et déterminer quelle stratégie adopter.
- Etablir des contacts, bien s'informer, identifier les personnes ressources bien au fait du problème et avoir des discussions préliminaires avec elles.
- Prendre le temps nécessaire à la phase préparatoire tout en ayant à l'esprit qu'il y a une crise à laquelle on doit vite trouver une solution.
- L'essentiel du travail du médiateur se ramène à l'organisation, la conduite et la réalisation de la campagne d'information et de sensibilisation qui peut prendre un certain temps.
- Les légitimités traditionnelles, les religieux, les chefs locaux, les communicateurs locaux doivent être utilisés pour une solution durable.
- Dans la médiation, il ne faut pas être que technique et il faut compter avec le temps ; et il faut tenir aux paysans un langage qu'ils comprennent, sans aucune connotation de mépris.

BIBLIOGRAPHIE

- AGRER, Etudes complémentaires d'optimisation du seuil de Talo. Rapport final, juillet 1997.
- Association des ressortissants de Djenné à Bamako. Les arguments de Djenné au sujet du projet de Talo. Document adressé au Président de la République. Octobre 1988.
- Chamard, Courel, Adesir-Schilling, L'inondation des plaines du delta intérieur du Niger. Tentatives de contrôle : la réalité et les risques. Cahiers ''Sécheresse'', vol 8, n° 3.
- Controverse autour du barrage de Talo. Africa Energy- Intelligence, n° 421, 2001.
- DNACPN. Rapport de mission. Suivi environnemental du programme de mise en valeur des plaines du moyen Bani. PMP, avril 2001.
- Gallier François, Analyse du projet de barrage de Talo et ses conséquences prévisibles sur les systèmes de production ruraux au Djennerie. The Djenneri initiative, Inc. International Human Rights, Cultural and Environnemental Advocacy.
- Gérôme Marie, Le Niger va-t-il devenir les « eaux de la discorde ? », in Des fleuves entre conflits et compromis. Essais d'hydro politique africaine. Karthala, Paris, 2009.
- Kuper M, Le barrage de Talo : impacts sur le delta intérieur du Niger, in Djenné patrimoine informations. N 10, janv. 2001.
- Mahe G, ''L'avenir de Djenné et le barrage de Talo'', in Djenné, patrimoine information. N10, janvier 2001.
- SEDES, Projet du seuil de Djenné sur le Bani : schéma directeur pour le développement intégré de la zone influencée par le barrage. SEDES/ Génie Rural. Bamako. 1984.

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

ETUDE SUR L'ESPACE D'INTERPELLATION DEMOCRATIQUE PRÉSENT - PASSÉ - AVENIR

Par Pr Eloi DIARRA, Université de Rouen

INTRODUCTION

L'Espace d'Interpellation Démocratique (EID) est une structure dont tout le monde reconnaît l'originalité. Nulle part ailleurs, on ne trouve un gouvernement tout entier qui accepte de se soumettre, pendant toute une journée, humblement, en pleine agora, en direct, devant tous les médias nationaux, à l'interpellation de simples citoyens ou individus, parce que leurs droits élémentaires ont été méprisés, violés et non respectés, un gouvernement qui accepte de se voir mis en accusation du fait de son inaction, de sa passivité, et en face, un jury d'honneur, collège de sages totalement indépendants qui, au terme de la journée, va lui valoir un satisfecit ou des critiques très sévères pour sa mollesse à faire observer le respect des droits et libertés. C'est là une pratique qui n'est pas courante sur notre planète.

C'est cela l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID). C'est exceptionnel, c'est remarquable. Cela ne veut pas dire que les gouvernants des autres pays refusent de se mettre en cause, mais cette mise en cause est beaucoup plus discrète : elle se fait devant les juridictions[5]

Pourtant, l'institution de l'EID n'est ni parfaite, ni le remède miracle aux maux maliens. Il nous revient de la présenter dans toutes ses dimensions : son origine, ses fonctions, ses réussites, ses échecs, ses moyens matériels, ses moyens humains et son avenir. Pour ce faire, on tentera de répondre aux interrogations suivantes :

- Tout d'abord quelle était la situation du Mali au regard des droits de l'homme au moment de la création de l'EID ?
- Quelles étaient les attentes du peuple malien à l'égard de l'EID à sa création ?
- Des textes règlementaires ont été adoptés : quels objectifs y ont été inscrits ?
- Quelle est la nature de l'EID ?
- Comment l'EID a-t-il fonctionné : sous l'égide de qui et avec quelle organisation ?
- Quel bilan de l'activité de l'EID dresser, de 1996 à nos jours ?
- Quelles forces et faiblesses de l'institution ce bilan permet-il de déceler ?
- Quels sont aujourd'hui les moyens humains, matériels et financiers de l'EID ?
- Le bilan permet-il de penser que l'EID est une institution à promouvoir à l'international ?
- Sur le plan interne, l'EID doit-il évoluer dans ses dimensions : mérite-t-il d'être étoffé ?
- Doit-il être distinct du Médiateur ou fusionner avec lui pour n'être qu'un de ses services ?

Elles constituent le plan et le fil directeur de la pensée.

5 Même si certaines affaires sont très « médiatisées » par la presse, au total, les solutions préconisées par le juge demeurent souvent méconnues du grand public ou interviennent à un moment où elles n'ont plus grand intérêt pour les victimes.

I - LA SITUATION DU MALI AU REGARD DES DROITS DE L'HOMME AU MOMENT DE LA CRÉATION DE L'EID

I.1. POUR BIEN COMPRENDRE L'EID, IL FAUT DRESSER UN TABLEAU DU CONTEXTE DANS LEQUEL IL EST NÉ : LA 1ÈRE RÉPUBLIQUE, LE POUVOIR MILITAIRE, LA 2ÈME RÉPUBLIQUE ET LA 3ÈME RÉPUBLIQUE

Lorsque le 22 septembre 1960, le Mali proclame son indépendance[6], la Constitution qu'il adopte donne peu de place aux droits de l'homme, tout au moins ce qu'on appelait à l'époque « les libertés formelles »[7]. Aussi, son Préambule refuse de faire référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais affirme simplement l'attachement du peuple malien à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, et surtout, il poursuit : « La République du Mali reconnaît à tous les hommes, le droit au travail et au repos, le droit de grève, la liberté de se grouper au sein d'organisation de coopération ou d'organisations syndicales de leur choix, pour la défense de leurs intérêts professionnels. Le travail est un devoir pour tout citoyen, mais nul ne peut être contraint à un travail déterminé, sauf dans le cas d'accomplissement d'un service exceptionnel d'intérêt général, égal pour tous, dans les conditions déterminées par la loi ».

Le corps du texte constitutionnel ne devait comprendre, à l'image de la Constitution française de 1958, aucune autre référence aux droits humains. Les retouches à la Constitution de 1961 et de 1965 ne devaient rien changer en la matière.

La pratique de ce premier régime en matière de droits de l'homme reste très discutée. En effet, il faut rappeler que celui-ci avait fait le choix d'une option de développement socialiste, inspiré du « socialisme scientifique » de type soviétique. Aussi ses modalités de gouvernement, à partir des années 1964 commencèrent à s'en inspirer fortement. Ainsi, furent institués les mouvements uniques « des femmes, de la jeunesse, des travailleurs » ; le pluralisme syndical était refusé : c'est dire que la liberté d'association n'existait pas ; la liberté d'entreprise non plus : seul l'Etat, « détenteur des moyens de production », pouvait créer des entreprises ; il était le détenteur de la terre ; les libertés d'aller et de venir étaient surveillées ; les changes de monnaies étaient règlementés ; l'Etat détenait le monopole du commerce, tant à l'importation qu'à l'exportation ; aussi détenait-il le monopole de la distribution des produits et marchandises sur l'ensemble du territoire national. Et pour surveiller la population, une milice politique, concurrente de l'armée nationale, fut mise en place. Celle-ci, toute puissante, allait jusqu'à s'intéresser aux mœurs individuelles et pouvaient contrôler toute personne à partir d'une certaine heure de la nuit. Bref, le concept de libertés individuelles était totalement inconnu.

Survint le coup d'Etat du 19 novembre 1968. Il est le fait de militaires qui vont exercer, peu ou prou, le pouvoir, sous la houlette de M. Moussa Traoré, de 1968 à 1991. Ce coup d'Etat, selon ses instigateurs, fut opéré au nom de « la liberté »[8]. Et ici, la consonance renvoie nettement à la conception libérale des libertés. Cependant, l'Ordonnance n° 1 du CMLN

6 Cette proclamation d'indépendance est le fait de l'Assemblée Nationale réunie en session extraordinaire. Cet acte consacre la rupture de la Fédération du Mali qui a uni du 20 juin 1960 au 19 août 1960 le Soudan et le Sénégal et ne devrait pas être considéré comme la date d'indépendance du pays, puisque celle-ci était acquise dès le 20 juin 1960 par rapport à la métropole française !

7 Par opposition aux « libertés réelles ». Les libertés formelles seraient le propre des sociétés capitalistes qui préfèrent la liberté d'entreprise, la liberté d'aller et de venir, l'égalité des droits, mais sans leur donner une assise concrète. Les libertés réelles, préférées par les sociétés socialistes, sont des droits effectifs, tels que le droit au travail garanti à chacun, le droit à la santé réalisé par un accès gratuit aux soins, le droit à l'éducation par la gratuité de l'éducation, etc.

8 En effet, dans son premier discours, le Lieutenant Moussa Traoré, chef de file du nouveau pouvoir, déclarait : « Maliennes, Maliens, l'heure de la liberté a sonné ! Le régime dictatorial de Modibo Kéita a chuté ».

(Comité Militaire de Libération Nationale) du 28 novembre 1968, ne devait rien comporter de nouveau en matière de proclamation ou de protection des droits de l'homme. Comme la Constitution de 1960, elle se contente de dire, en son préambule que « le peuple malien proclame solennellement la République du Mali, fondée sur un idéal de liberté et de justice ».

L'Ordonnance tint lieu de Constitution du Mali jusqu'en 1974 où, par référendum, une nouvelle Constitution est adoptée le 2 juin 1974, modifiée au moins six fois entre 1975 et 1988. Par rapport à ses contemporaines, cette Constitution innove, puisque son Titre II est consacré aux « Droits et devoirs fondamentaux de l'homme et du citoyen ».

Ainsi, les articles 7 à 16 traitent des droits de la personne : le droit de n'être arrêté et détenu que conformément aux dispositions de la loi et au commandement de l'autorité légalement compétente[9]**;** aucune infraction, ni aucune peine ne peut être infligée qu'en vertu de la loi ; la peine est personnelle ; le domicile est inviolable ; l'exercice de toute religion ou croyance est libre ; l'enseignement est un droit pour tous ; l'Etat garantit le droit au travail, l'égalité devant l'emploi, le droit au repos, à l'assistance sociale, à l'instruction, la liberté de se grouper au sein d'organisations de leur choix pour la défense d'intérêts professionnels ; le droit de propriété et la liberté d'entreprise sont garantis par la constitution ; les citoyens sont électeurs et éligibles sans aucune distinction de race, d'ethnie, de religion, de sexe ou d'opinion.

En contrepartie de ces droits, les Maliens ont l'obligation de défendre la patrie et de payer leurs contributions fiscales.

Ces belles promesses inscrites dans le texte constitutionnel ne seront malheureusement pas respectées. Sous couvert d'un libéralisme à l'occidentale, le régime en place ne fit guère grand cas des libertés. Les aspects les plus manifestes concernaient les libertés politiques. Pendant la période de 1968 à 1979, le régime fut régulièrement contesté, soit par les travailleurs, mais plus souvent par les enseignants et les étudiants[10]. Les manifestations publiques d'hostilité furent régulièrement et sévèrement réprimées. Aussi de nombreux intellectuels durent-ils fuir le pays et de nombreux étudiants préférèrent, à la fin de leurs études, rester là où ils étaient au lieu de rentrer au pays[11]. Sans rentrer au pays. Sans oublier les purges régulières au sein de l'armée. S'ils étaient, dit-on, quatorze en 1968 à fomenter le coup d'Etat et à le conduire, en 1990, ne restaient plus dans les rouages, au sommet de l'Etat, que trois.

Ensuite, on peut remarquer qu'en 1974, le régime, voulant se « civiliser », fit adopter une constitution où le multipartisme était exclu. On revint aux pratiques de la Première République (1960-1968) où le pluralisme sous toutes ses formes était interdit, dès 1963. Ainsi, on institutionnalisa un parti unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), une organisation unique des femmes, une jeunesse unique et un syndicat unique des travailleurs, une seule presse, la presse d'Etat.

Pour *les autres libertés,* la liste présentée ci-dessus, indiquait, en principe, un retour au libéralisme à l'occidentale. En fait, les pratiques inégalitaires se développèrent partout : « il faut avoir le bras long » pour obtenir une bourse pour son enfant afin qu'il puisse poursuivre de bonnes études à l'étranger ou même à l'intérieur du pays, pour obtenir l'attribution d'une lettre d'attribution foncière, pour obtenir une licence d'importation, pour obtenir une exonération fiscale, même si la règlementation ne la prévoit pas, pour obtenir une embauche

9 Ce que les Anglais, sous le roi Jean Sans Terre, dénommaient déjà « l'habeas corpus ».
10 En 1980, l'un des meneurs de l'Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali (UNEEM), mourra sous la torture, le 17 mars : il s'agit d'Abdoul Karim Camara, dit Cabral, pour avoir organisé des grèves.
11 Aujourd'hui, il n'existe guère d'Etat au monde où l'on ne trouve des Maliens (et souvent de la seconde génération).

ou même pour réussir un concours, alors que tout devrait se dérouler sous anonymat. Sur les routes, les policiers et les gendarmes développent un racket systématique des conducteurs et des voyageurs. Bref, la gangrène d'une corruption généralisée et liberticide imprègne l'ensemble du corps social.

Toutes ces formes d'inégalités, toute cette corruption, l'omnipotence d'une famille dans les affaires de l'Etat, tout cela fit qu'aux débuts des années 1990, le peuple malien était prêt pour une grande révolte. Ce furent d'abord les soubresauts d'octobre 1990, les manifestations de plus en plus suivies de décembre et enfin les démonstrations de la force populaire de mars 1991. Malgré les massacres, les cris de la rue ne cessèrent point et pour mettre fin aux souffrances, un groupe d'officiers militaires « déposèrent » dans la nuit du 25 au 26 mars 1991, le Président Moussa Traoré[12].

Le contexte, ainsi dressé, explique le grand besoin de justice et de liberté du peuple malien aux lendemains de sa victoire sur « la dictature ».

I.2. LES FORCES EN PRÉSENCE AU MOMENT DE LA CRÉATION DE L'EID

Il ne s'agit pas de forces concurrentes, mais, pour une fois, de forces convergentes vers le même objectif, l'instauration d'un Etat de droit.

L'EID n'a pas été créé immédiatement après la révolution de mars 1991. Tout d'abord, le pays s'est doté d'une Constitution, élaborée en grande partie lors de la « conférence nationale » tenue du 29 juillet au 12 août 1991. Celle-ci est approuvée par référendum le 12 janvier 1992 et promulguée par le Décret du 25 février 1992.

Dans cette nouvelle Constitution, les « droits de la personne humaine » tiennent une grande place ; c'est même la première place, puisqu'elle y consacre son Titre premier. L'inventaire des droits reconnus à cette personne humaine est un réquisitoire implacable contre le régime déchu. Aussi, la personne humaine est-elle sacrée et inviolable (article 1er), elle ne peut faire l'objet de tortures, de sévices ou traitements inhumains, cruels, dégradants ou humiliants (article 3) ; elle a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression (article 4) ; ses domicile, domaine, vie privée et familiale sont inviolables (article 6) ; elle ne peut être poursuivie, arrêtée ou inculpée qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement (article 9 alinéa 2) ; elle a droit à la défense et à celui de se faire assister par l'avocat de son choix dès l'enquête préliminaire (article 9 alinéa 4) ; elle ne peut être détenue pendant une durée supérieure à quarante-huit heures que par décision motivée d'un magistrat de l'ordre judiciaire (article 10) ; elle ne peut être contrainte à l'exil (article 12).

Les articles suivants évoquent ses droits classiques que sont ceux de la propriété, de la liberté d'entreprise, du droit à l'éducation, à l'instruction, au travail, au logement, à la santé, au repos, à la création d'association syndicale, au droit de grève (articles 13 à 21). On peut remarquer que sous le régime précédent, tous ces droits et libertés avaient été violés.

En vertu de la nouvelle Constitution, une nouvelle assemblée nationale est élue lors des scrutins des 23 février et 8 mars et le nouveau Président[13] lors des élections des 12 et 23 avril 1992. Il prête serment le 8 juin 1992. Il s'agit d'un homme totalement imprégné des idéaux de la révolution du mois de mars 1991. Attaché aux libertés publiques, le nouveau Président de la République sera l'un des principaux porteurs de l'Espace d'Interpellation

12 Celui-ci était passé entre temps, du grade de Lieutenant à celui de Général, d'où l'acronyme de GMT par lequel on se plaît encore à le désigner, pour 'Général Moussa Traoré'.

13 En la personne de M. Alpha Oumar Konaré (AOK).

Démocratique, avec le nouveau Gouvernement : ils seront déjà très impliqués dans la première édition le 10 décembre 1994.

En instaurant l'EID, le nouveau Chef de l'Etat pensait ainsi répondre à une attente du peuple malien. Celui-ci réclamait justice pour les nombreux « crimes économiques » et « crimes de sang » commis par le régime précédent. Mais, de façon plus générale, il était en attente d'un traitement plus juste, plus équitable entre les citoyens ; il aspirait également à l'instauration d'un pluralisme politique et partisan ; il souhaitait l'épanouissement de la liberté d'expression, de la liberté d'aller et de venir, de la liberté d'entreprendre véritable, enfin, de la liberté de croyance.

Toutes ces aspirations sont portées par les nombreux partis politiques et les nombreuses associations qui se sont formés. Entre les années 1981 et 1985, quelques partis politiques s'étaient créés dans la clandestinité[14] et surtout entre les années 1989 et 1990, un grand nombre de véritables partis étaient nés, mais ils se cachaient, vu qu'il n'était constitutionnellement reconnu qu'un seul parti.

Parmi ces partis, on peut citer, le Comité National d'Initiative Démocratique (CNID, créé le 18 octobre 1990, présidé par Me Mountaga TALL), l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA, le 25 octobre 1990), le Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP, créé par Sékéné Mody CISSOKO, chercheur et enseignant exilé au Gabon). Mais dès le lendemain du succès de la révolution, d'autres partis qui « sommeillaient », tels l'Union Soudanaise du Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) ou le Parti Progressiste Soudanais (PSP) émergent de leur léthargie.

Tous ces groupes politiques militaient pour un « état de droit véritable », tel qu'il est décrit dans la Constitution du 25 février 1992. Aux quatre grands partis intérieurs, viennent s'agglutiner un grand nombre d'autres, tous favorables « aux droits et libertés individuels », à leur défense et à leur protection, l'Union pour la Démocratie et le Développement (UDD), le Parti Malien pour le Développement (PMD), le Parti Malien du Travail (PMT), le Rassemblement pour la Démocratie et le Travail (RDT), l'Union Malienne pour le Développement et la Démocratie (UMADD), etc.

Viennent aussi, en second lieu, les multiples associations. Au premier chef, il faut citer l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH, créée le 11 décembre 1988, dominée pendant longtemps par la personnalité de Me Demba DIALLO), l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM, renaissance de l'UNEEM interdite, dominée par son secrétaire général, M. Oumar MARIKO). Parmi les protagonistes de l'ébullition intellectuelle en faveur des libertés, il faut aussi citer les associations suivantes: l'Association des Diplômés Initiateurs et Demandeurs d'Emploi (ADIDE), l'Association de la Jeunesse pour la Démocratie et le Progrès (AJDP), la Jeunesse Libre et Démocratique (JLD), le Collectif des Femmes du Mali, l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes (APDF), l'Association des journalistes, etc. L'AMDH s'attribue même le rôle central dans l'organisation des deux premières manifestations de l'EID.

Tous ces partis politiques, toutes ces associations de la société civile, des syndicats et des professionnels souhaitaient, au lendemain de la chute de M. Moussa TRAORE, l'instauration d'une société vraiment démocratique. Aussi n'est-il pas étonnant que tout le monde ait applaudi la mise en place de la première édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique, ce, d'autant plus que la formule paraissait originale et mettait le droit et le pouvoir gouvernemental à portée de voix.

14 On peut citer le Parti Malien de la Révolution et de la Démocratie (PMRD) en 1981, le Front national, démocratique et populaire en 1984 et le Front Démocratique des Patriotes Maliens (FDPM) en 1985.

Cependant, n'y avait-il pas maldonne ? Tout le monde mettait-il le même contenu dans l'institution ? Cela n'est pas certain.

II- LES ATTENTES À L'ÉGARD DE L'EID

II.1. CE QUI RELÈVE D'UN CERTAIN IMAGINAIRE COLLECTIF : UN FORUM, OÙ L'ON PEUT TOUT DIRE

A écouter l'un des ténors de la société civile et du Barreau de Bamako, participant incontinent de toutes les éditions de l'EID, « celui-ci, dans l'esprit de beaucoup de personnes et d'associations, devait permettre de porter sur 'la place publique' (l'agora grecque ou l'arbre à palabre africain) des injustices ou des atteintes aux droits humains latents et qui perduraient, afin d'en hâter la solution par les pouvoirs publics. L'objectif principal était aussi de satisfaire des revendications non bien réglées ou insatisfaites par l'administration et de les porter à l'attention de l'opinion publique et, de façon ouverte, à celle du Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle les premières manifestations de l'EID ont été organisées par l'Association Malienne des Droits de l'Homme, en l'absence d'un Médiateur de la République. Celle-ci a pensé qu'en portant ces affaires sur la place publique, elles changeraient de caractère et obtiendraient plus rapidement une solution »[15]. Ainsi, dans l'imaginaire de beaucoup de personnes, l'EID serait une instance de justice parallèle, de justice rapide, un peu à l'image de ce qui se passait dans les villages où les différends étaient réglés en quelques heures entre familles, après de fortes et parfois houleuses discussions ; le chef et les notables tranchaient et infligeaient les réparations nécessaires pour ramener l'ordre et la paix sociale.

Cette idée est confortée par ce qu'écrit un auteur : « L'idée de l'EID serait venue du Président de la République lui-même. Celui-ci, recherchant un moyen, une méthode simple, compréhensible par tous, pour instaurer un dialogue entre les gouvernants et les gouvernés. Plus spécifiquement, il entendait inventer une sorte de démocratie directe selon laquelle le peuple pourrait demander des comptes aux autorités dans une atmosphère conviviale»[16].

II.2. TOUJOURS DANS L'IMAGINAIRE COLLECTIF : UNE JUSTICE IMMÉDIATE OÙ LE CHEF LUI-MÊME ACCEPTE SA MISE EN ACCUSATION

II.2.1. Ainsi, selon M. Moussa K. COULIBALY[17], l'EID traduirait une pratique ancienne des sociétés traditionnelles africaines. Il y aurait dans celles-ci « une pratique annuelle d'inversion des rôles entre le roi et ses sujets d'une part et entre les maîtres et leurs esclaves d'autre part. Cette inversion symbolique que l'on retrouve également dans les carnavals, comme celui de Rio au Brésil, avait pour but de contribuer à atténuer les tensions sociales, les frustrations nées de jugements mal rendus ou d'exactions d'un maître sur ses esclaves ». Et d'ajouter : « comme la 'Yangba' camerounaise ou le 'Djonminè' bambara, l'EID peut, à juste titre, être considéré comme une sorte de catharsis sociale », c'est-à-dire de « décharge émotionnelle libératrice liée à l'extériorisation du souvenir d'évènements traumatisants refoulés »[18].

15 Interview d'un avocat du Barreau de Bamako, militant des droits de l'homme de la première heure.
16 Moussa K. COULIBALY, Historique de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID), in Ministère de la Justice, 10e, 11e et 12e éditions de l'Espace d'Interpellation Démocratique, Friedrich Ebert Stiftung, p. 9.
17 Moussa K. COULIBALY, Historique de l'Espace d'Interpellation Démocratique, op. cit. p. 8.
18 Le Larousse, version 2005, p. 21.

On ne peut pas nier que les premières éditions de l'EID ont joué ce rôle d'extériorisation et de libération de souffrances pour de nombreux interpellateurs : ils avaient eu l'opportunité d'exprimer leurs douleurs secrètes et se sentaient, sinon guéris, du moins mieux, après avoir eu l'occasion de les dire publiquement.

En effet, comment comprendre autrement l'interpellation formulée par le « Groupe indépendant Ségou-Kafo », lors de la 5ème édition de l'EID. Elle peut être résumée en des termes simples : nous sommes des jeunes dynamiques, nous sommes candidats aux élections municipales à Ségou et pour nous disqualifier, le parti au pouvoir nous intente un procès, la décision est rendue par défaut, nous faisons appel, le Ministre de la Justice est obligé de reconnaître notre droit à la compétition électorale, nous obtenons huit sièges, le maire est installé et tombe une décision de justice qui nous interdit de siéger au conseil municipal. Et de conclure : « Trop c'est trop ! Mettez-nous dans nos droits les plus fondamentaux »[19].

Sans forcément aller jusqu'à la situation des rapports entre maîtres et esclaves, pour bien des personnes, l'Espace d'Interpellation Démocratique apparaissait comme le lieu où les « simples gens prendraient leur revanche sur les gouvernants et les puissants », en les mettant publiquement en accusation, en montrant au vu de tout le monde les maltraitances qu'ils faisaient subir au peuple. Avec le secret espoir que cette dénonciation publique les pousserait à s'amender.

II.2.2. Mais l'idée d'une justice immédiate, rapide n'était pas non plus absente de cet imaginaire collectif. L'EID serait le moment où des services dépendant des pouvoirs publics seraient mis en accusation devant eux et on demanderait à ces autorités de donner, dans l'instant, des réponses sur les injustices dénoncées et de prendre des mesures réparatrices. Dans la tradition juridique française, on penserait volontiers à la théorie du 'ministre juge' qui a prévalu de 1806 à 1889. Selon celle-ci, tout ministre était juge en premier ressort de toutes les affaires contentieuses administratives de sa compétence. Elle résultait de ce que les tribunaux administratifs appelés à l'époque conseils de préfecture étaient soumis à l'autorité du préfet et par suite à celle de tous les ministres. La distinction n'était donc pas bien faite entre le recours gracieux et le recours contentieux. Un arrêt du Conseil d'Etat devait mettre fin à la théorie du ministre-juge ou de l'administrateur-juge seulement en 1889[20].

Le moins que l'on puisse dire alors, c'est que l'EID nourrissait beaucoup de fantasmes dans l'esprit de beaucoup de personnes et d'associations. Ce fut et c'est encore la source de nombreuses ambiguïtés. Aussi, souvent, est-on aujourd'hui toujours surpris de voir certaines interpellations présentées durant la journée du 10 décembre. Par exemple, en 1995, sachant pertinemment que son interpellation avait peu de chance de recevoir le même écho, un officier, partant volontaire à la retraite, demandait pour certains de ses camarades d'armes n'ayant pas rempli la condition des quinze (15) ans de carrière le bénéfice d'un soutien financier, car « ce sont des chefs de famille comme nous tous et ils souffrent énormément ».[21]

II.2.3. Mais surtout, ces ambigüités se traduisent encore aujourd'hui dans les nombreuses adresses jugées irrecevables par la Commission nationale d'organisation et de sélection des interpellations, au motif, soit qu'elles sont discourtoises dans leur expression, soit tout simplement qu'elles ne remplissent pas les conditions pour faire l'objet d'une interpellation.

19 Ministère de la Justice, 5e édition de l'EID, 10 décembre 1998, édité par la Friedrich Ebert Stiftung, p. 53-54.
20 Il s'agit de CE 13 décembre 1889, Cadot, req. n° 66145, rec. Lebon p. 1148. L'intérêt est de reconnaître la compétence du juge administratif en tant que telle, sans que ses décisions soient validées par le préfet, le ministre ou le chef de l'Etat.
21 Ministère de la Justice, 5e édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique, op. cit. p. 47.

Le relevé statistique suivant donne une idée de l'importance des interpellations rejetées, même s'il n'est pas exhaustif : en effet, à défaut de données statistiques, les années 1994 à 1996 sont ignorées ; on a donc les chiffres suivants :

Années	Interpellations rejetées	Total
1997	**106**	198
1998	**66**	269
1999	**--**	145
2000	**--126****	240**
2001	**90**	170
2004	**5**	46*
2005	**7**	55*
Total	**400**	**1123**

* Les interpellations reçues hors délais ne sont pas comprises ; elles ont été invalidées.
**Information d'origine journalistique.
Sources : Ministère de la Justice, 2004, l'Essor du 12 décembre 2005 et autres journaux indépendants.

Des observations méritent d'être faites sur ce tableau. Tout d'abord, ces statistiques ne sont pas très fiables, dans la mesure où, si l'on s'en tenait aux seules données du Ministère de la Justice, on n'aurait eu qu'un total de 880 interpellations, là où les données recueillies auprès d'autres sources permettent d'aboutir à 1143. Ces sources d'origine journalistique peuvent, elles aussi, laisser à désirer. Cependant, elles sont la transcription de ce que les envoyés des médias ont entendu ou ont récolté.

Ensuite, le caractère approximatif de ces statistiques tient au fait qu'au début des sessions de l'EID, certaines données n'étaient pas recueillies : c'est le cas des trois premières éditions.

Enfin, relevons qu'en 2002 et 2003, il n'y eut pas de tenue de l'EID.

Il en résulte, en tout cas, que les interpellations rejetées ont représenté 34,9 %, soit plus du tiers des interpellations de la période retenue. C'est énorme. Dans la période qui a suivi, les statistiques sont mieux tenues.

Année	Interpellations rejetées	TOTAL
2006	**32**	78
2007	**28**	56
2008	**81**	121
2009	**27**	68
2010	**41**	89
2011	**43**	96
2012	**36**	110
2013	**76**	177
2014	**131**	284
TOTAL	**495**	**1079**

Sources : Ministère de la Justice, République du Mali, 10e, 11e et 12e éditions de l'Espace d'interpellation démocratique, Friedrich Ebert Stiftung et compilation à travers divers organes d'information : Essor et sites internet : JournalduMali.com, Maliweb.net.

Au regard des « Interpellations à lire en public », celles qui sont rejetées ont toujours été plus nombreuses et par rapport à celles qui sont dans la catégorie des « Interpellations pour suite à donner », les rejetées sont également plus nombreuses, à une seule exception (2012). Et par rapport au nombre total d'interpellations reçues, les rejets ont représenté pas moins de 45,87 %, soit 10 points de plus que dans la période précédente. C'est dire, soit le sérieux avec lequel la Commission nationale de préparation a travaillé, soit que les interpellateurs continuent à confondre l'invocation d'un droit, avec des préoccupations de portée générale.

En effet, si l'on se pose la question de la nature des interpellations rejetées, on s'aperçoit que les rejets sont fondés sur des motifs très variés, mais ils tiennent essentiellement à l'objet de l'interpellation (même si les organisateurs n'ont pas toujours systématiquement écarté les interpellations hors sujet), comme, en 2005, l'interpellation de M. Mamadou SANGARE, administrateur des coopératives au Point 'G' sur la façon d'orienter le drapeau du Mali ou le port de l'écharpe tricolore[22] qui ont pourtant été lues en public.

Quoi qu'il en soit, ont été écartées des interpellations qui dénonçaient la pornographie à la télévision malienne ou l'insuffisance de l'enseignement de l'arabe dans les écoles, une interpellation qui réclamait l'instauration de tribunaux islamiques au Mali, une autre dénonçant l'injustice du système d'attribution des bourses, une autre incitant le gouvernement à plus de rigueur dans la répression des auteurs des feux de brousse ou à établir un contrôle plus sévère sur les sociétés multinationales établies au Mali ou enfin cette interpellation qui trouvait inhumain le traitement des ouvriers travaillant dans les mines aurifères du Mali au regard de la pollution à laquelle ils étaient exposés.

D'autres dénonciations concernaient les passe-droits dans l'administration et la corruption de l'Etat. En 2013 et 2014, de nombreuses interpellations voulaient dénoncer le rôle de la France au Mali ou la situation de l'armée malienne face à la rébellion et de façon générale la crise multidimensionnelle du pays. Parfois, les termes de l'interpellation étaient discourtois, ce qui les rendait automatiquement irrecevables.

Comme on le voit, dans une certaine opinion publique, l'EID apparaît comme un exutoire pour réclamer un Etat plus juste, moins inégalitaire dans le traitement des citoyens, pour exiger un Etat plus impartial, un Etat plus fort, plus protecteur des faibles, un Etat qui compte sur la scène internationale, bref, un Etat qui fasse honneur aux Maliens.

Les organisateurs des différentes éditions de l'EID n'ont jamais voulu que l'institution soit transformée en une agora grecque ou romaine ou une place publique londonienne où chacun vient exposer son point de vue sur la société ou l'Etat. Le décret intervenu en 1996 leur a servi de guide pour déterminer les interpellations qui pouvaient être reçues.

II.3. LE POINT DE VUE DES POUVOIRS PUBLICS

Lorsqu'on examine les termes du Décret de 1996[23] créant l'Espace d'Interpellation Démocratique, on trouve des préoccupations bien différentes. Son article 2 dispose clairement que « l'EID a pour objet d'informer les opinions publiques nationale et internationale sur l'état des droits de l'homme en République du Mali, de contribuer de manière active et pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens ».

Trois objectifs majeurs peuvent être relevés dans ce texte.

22 Voir, Ministère de la Justice, 10e, 11e et 12eéditions de l'EID, 2005-2006-2007, op. cit. p. 29.

23 Décret intervenu après deux ans de pratique. Décret n° 96-159/P-RM du 31 mai 1996, JORM n° 11, 15 juin 1996, p. 413.

II.3.1. L'EID, UN ESPACE D'INFORMATION DE L'OPINION PUBLIQUE NATIONALE ET INTERNATIONALE SUR L'ÉTAT DES DROITS DE L'HOMME AU MALI

Cette idée était présente dès la première édition de l'EID. **Elle se manifeste de plusieurs manières décrites** ci-dessous.

II.3.1.1. Tout d'abord, lors de l'EID, les pouvoirs publics, par le truchement du Ministre de la Justice, **ont l'occasion de faire le point sur cet état des droits de l'homme au Mali.** Au début de chaque édition, le Ministre de la Justice prononce un discours au contenu très stéréotypé, comprenant deux volets. Dans un premier temps, il évoque les réponses données aux interpellations qui ont été formulées l'année précédente : il s'agit aussi bien des interpellations qui ont été lues en public que de celles qui avaient reçu le label « pour suite à donner ». De ce point de vue, le discours du 10 décembre 2006 est un modèle du genre. On peut ainsi y lire : « L'examen du traitement réservé aux interpellations reçues lors de la 10ème édition fait apparaître succinctement les constats suivants : sur 26 interpellations, 18 ont fait l'objet de réponses, avant la tenue des travaux d'évaluation, de la part des Ministères concernés. A cet égard, il convient de noter que suite aux engagements pris lors de la 10è édition, beaucoup de dossiers d'interpellation ont reçu un traitement définitif. Ce qui témoigne de la volonté de l'Etat de remettre les citoyens dans leurs droits toutes les fois qu'ils en ont été injustement privés (nb : c'est nous qui soulignons). Huit (8) interpellations ont fait l'objet de réponses de la part des ministères concernés, après la tenue des travaux d'évaluation, et ces réponses seront versées au dossier de la Commission de suivi[24]».

II.3.1.2. La deuxième partie du discours ministériel porte sur les **réponses gouvernementales aux recommandations formulées par le Jury d'honneur.** Ainsi, pour en rester toujours à l'édition de l'année 2006, le Ministre a dû répondre à pas moins de sept (7) séries de recommandations : recommandations sur l'organisation de l'EID (1) ; recommandations relatives à l'administration générale et en particulier au respect du bien public et des deniers publics (2) ; recommandations relatives aux droits des femmes et à l'effectivité de la ratification du Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, en particulier des recommandations sur les violences faites aux femmes, la mendicité des enfants et leur trafic (3) ; recommandations relatives à la promotion des droits de l'enfant et en particulier de la séparation des enfants des adultes lors des gardes à vue (4) ; recommandations relatives aux droits économiques et sociaux (5) ; recommandations relatives à l'administration de la justice (6) ; une recommandation relative à la torture et à la peine de mort (7)[25]. C'est l'occasion pour le Ministre de la Justice de dire où en est l'Etat malien quant à la ratification des instruments régionaux ou internationaux relatifs aux droits des personnes, femmes, enfants, travailleurs, étrangers, immigrés, réfugiés, etc. Le Ministre de la Justice a ainsi rappelé l'adoption en 2007 d'un Code de protection de l'enfant, conformément à la Convention internationale de protection de l'enfant de 1991.

II.3.1.3. L'opinion internationale et nationale obtient aussi des informations sur l'Etat des droits de l'homme au Mali par les réponses immédiates données par les autres ministres aux interpellations lues en public. L'année 1998 (année de la 5ème édition de l'EID) a été celle où les interpellations adressées publiquement aux ministres ont été les plus nombreuses. Grâce aux réponses, on apprend ainsi l'état des prisons au Mali, ce qui est entrepris pour l'améliorer l'ordinaire et la santé des prisonniers ; au détour d'une[26] phrase du Ministre de la Justice, on sait que la loi sur le Médiateur de la République a été votée et promulguée

24 Ministère de la Justice, 10e, 11e et 12e éditions de l'EID, op. cit. p. 93.
25 Ministère de la Justice, 10e, 11e et 12 e éditions de l'EID, op. cit. p. 94-98.
26 Nous tirons plusieurs exemples du document : Ministère de la Justice, 5e édition de l'EID, 10.12.1998, Friedrich Ebert Stiftung, p. 177 et ss.

le 14 mars 1997 et qu'il ne reste plus qu'à nommer le titulaire du poste ; on apprend aussi que le Mali tient à respecter l'inviolabilité des locaux et biens des représentations diplomatiques au Mali : quand bien même elles sont condamnées par le juge national, on ne peut exercer une exécution forcée contre elles (ici, le Corps de la paix américain est condamné pour un licenciement abusif), par exemple la saisie de leurs biens meubles par le ministère d'huissier ; on apprend ainsi que le Mali essaie de donner un contenu concret à des droits comme celui du droit au logement (réponse du Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat à une interpellation.), etc.

II.3.1.4. Le Premier Ministre a été présent la plupart du temps aux éditions de l'EID. C'est d'ailleurs lui qui clôt les travaux par un discours où il remercie généralement les membres du Jury d'honneur et les participants, mais il en profite également pour **mettre en valeur l'action de son Gouvernement** dans la promotion des droits de l'homme.

II.3.2. L'information de l'opinion publique nationale et internationale est également fournie par les nombreuses interventions des associations qui militent pour la protection et la défense des droits des personnes au Mali, femmes, hommes, jeunes, chômeurs, employées de maison, etc. Il n'y a jamais eu d'édition de l'EID sans leur présence. Leur participation est plus ou moins importante selon les sessions. Ainsi, le rapport de la 5ème édition fait expressément mention des «contributions» de l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH), d'Amnesty International-Mali (AI-M) et de la Ligue Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, section du Mali (LADHP-M). En 2007, ces interventions sont beaucoup plus nombreuses et sont le fait, outre de l'AMDH, de la Coalition Malienne des Droits de l'Enfant (COMADE), de la Ligue pour la Justice, le Développement et les Droits de l'Homme (L.J.D.H.), de l'Observatoire des Droit de la Femme et de l'Enfant (ODEF), de l'Ordre des Avocats du Mali, de l'Association Malienne pour la Défense des Droits du Détenu (A.D.D.M-S.O.S Détenu), du Mouvement des Peuples pour l'Education aux Droits Humains (PDHRE/DPEDH-Mali) et enfin de la Société Internationale pour les Droits de l'Homme au Mali (SIDH-Mali).

Et cette liste n'épuise pas le nombre des associations maliennes intéressées aux droits humains et qui ont participé à d'autres sessions. Quoi qu'il en soit, ces groupements saisissent l'occasion de l'EID pour exposer leurs activités en matière de droits de l'homme, dans leur domaine de compétence et exprimer aux pouvoirs publics leurs attentes, en termes de soutien ou de valorisation de leur action.

Au total, on peut dire que l'EID remplit parfaitement le premier objectif qui est celui d'être une caisse de résonnance pour tout ce qui se fait en matière de droits humains, tant pour l'opinion interne qu'internationale. Ainsi, elle participe à la diffusion d'informations qui ne le serait pas autrement. La présence massive de la presse nationale et même internationale[27] donne ainsi un large écho à la manifestation.

II.3.2. L'EID, UN LIEU POUR CONTRIBUER DE MANIÈRE ACTIVE ET PÉDAGOGIQUE À LA RÉALISATION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE NATIONALE

L'attitude et les comportements de démocrate ne sont pas innés. Ils sont le fruit d'une culture. Dans l'histoire des peuples, la démocratie est un bien très précieux dont l'acquisition s'est toujours faite petit à petit. Plus souvent, ce sont les monarchies ou les dictatures qui ont dominé et les peuples ont appris à s'en libérer peu à peu et à construire des sociétés de respect mutuel et où chacun participe à la prise de décision, grâce à la liberté

27 Par exemple Radio France Internationale (RFI) très écoutée dans les pays francophones.

d'expression sous toutes ses formes, en particulier le vote pour désigner ses représentants ou les sanctionner.

Au sortir de la longue période de glaciation et de dictature parfois larvée, souvent violente du régime militaire, même 'civilisé', en 1991, le Mali avait besoin d'apprendre à domestiquer sur son territoire cette denrée rare qu'est la démocratie. Les pouvoirs publics ont pensé que l'EID pouvait y contribuer 'de manière active et pédagogique'.

II.3.2.1. *Une contribution active*. En effet qui sont les principaux acteurs de l'Espace d'Interpellation Démocratique ? Ce sont les citoyens qui prennent l'initiative d'amener sur la place publique leurs griefs contre les pouvoirs publics. Certes, ils sont sollicités par toute une campagne orchestrée par la Commission nationale d'organisation, mais c'est volontairement qu'ils acceptent de participer à l'exercice. Comme on l'a déjà vu, il s'agit pour eux, non seulement d'exprimer des griefs contre le mauvais fonctionnement de l'Etat, mais de participer à un débat tendant à établir un esprit collectif, une recherche d'un meilleur vivre ensemble. Ainsi, certains intervenants ont posé sur la place publique le problème de l'utilité et du coût de l'EID lui-même ou ont soulevé celui de l'inexistence d'un véritable code des successions au Mali ou même le problème de la protection du Lac Faguibine et de la mise en valeur de son environnement ou encore le problème de la promotion de la langue Bozo sur les antennes de la radio nationale ou enfin, les problèmes de la sécurité des biens et des personnes[28]. On a parfois profité de l'EID pour exiger la construction d'une route, l'électrification d'un quartier.

Cette participation du public permet d'apprendre les rudiments de la démocratie ; elle met en œuvre une certaine manière pour le peuple de se gouverner, de se prendre en charge et de déterminer ce qui lui convient et ce qu'il rejette, de l'exiger de ceux qu'ils ont désignés pour le gouverner. Le sens démocratique est ainsi mis en pratique ; ce n'est plus une abstraction.

II.3.2.2. Une contribution pédagogique. Toutes les interventions évoquées ci-dessus auraient pu être faites de façon désordonnée, anarchique. On n'aurait certainement rien appris et les complaintes individuelles n'auraient pas été entendues, elles n'auraient eu aucun écho. Lorsque des syndicats, des associations d'élèves ou d'étudiants, des professeurs appellent leurs partisans à descendre manifester dans la rue, il n'est pas certain que leur discours soit audible par l'ensemble de la population, parce que ce mode de dénonciation ou de participation au débat public a l'art d'irriter au lieu de provoquer l'écoute.

Les protestations et réclamations, les propositions soumises au débat public dans le cadre de l'EID obtiennent un retentissement bien plus important. Pourquoi ? Parce qu'elles sont émises dans un cadre structuré ; elles provoquent l'écoute ; elles sont portées, par les médias, à la connaissance de l'ensemble du peuple malien. Elles ne sont pas formulées comme une revendication individuelle, mais elles interpellent chacun pour qu'il se reconnaisse en elles. Le cadre dessiné est donc pédagogique, car il permet de mieux prendre conscience des problèmes. Sans qu'il ne s'agisse d'élèves et de maîtres, les interpellateurs posent des questions qui retiennent l'attention du jury d'honneur, donnent lieu à des réponses appropriées par les personnes sensées bien connaître le problème et c'est dans le calme que des préconisations sont faites. Ainsi, l'EID aide à la construction de la conscience d'une nation. Et cela se fait dans l'ordre et la discipline.

On a fait des reproches à l'EID, dans son organisation et son fonctionnement. On a parfois pu douter de son efficacité. Cependant, nul ne peut nier que l'exercice a contribué à

28 Il s'agit d'exemples, tous tirés de la 5e édition de l'EID, cf. op. cit. p. 182 à 230.

l'établissement d'une certaine culture démocratique au Mali. Désormais, les Maliens sont très sensibles au respect de leurs droits individuels – et c'est là une marque de la démocratie ; ils sont très sensibles aux injustices et aux atteintes aux libertés collectives - c'est là également une marque de la démocratie ; ils appellent constamment de leurs vœux un Mali plus solidaire, mais aussi un Mali mieux gouverné ; ils réclament que la loi commune soit appliquée, sans faiblesse ni laxisme, car la démocratie doit être forte. L'Espace d'Interpellation Démocratique a contribué sans aucun doute possible au renforcement de toutes ces attentes.

Comme on peut le constater, il y a une imbrication entre les attentes initiales, parfois ambigües, des Maliens au moment de l'instauration de l'EID et le dessein nourri par le décret de 1996. En soi, celui-ci fut pédagogue, au regard des résultats d'aujourd'hui. Ce n'est pas pour autant que l'EID ne mérite pas ou ne fait pas l'objet de critiques.

III – CRITIQUES ET OBJECTIFS FACE AUX OBJECTIFS DÉFINIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS

III.1 L'EID, UN LIEU D'INFORMATION DES OPINIONS NATIONALE ET INTERNATIONALE SUR L'ÉTAT DES DROITS DE L'HOMME EN RÉPUBLIQUE DU MALI ?

Certains ont pu en douter. Les critiques sont alors d'origine interne et internationale.

III.1.1. Les critiques d'origine interne. Elles proviennent essentiellement de l'opposition politique. En effet, de façon générale, on ne trouve pas de critiques fondamentales émises par la société civile à l'égard de l'EID. Elle y trouve le lieu idéal pour exprimer ses préoccupations. Il faut cependant noter l'une ou l'autre observation, comme celle que nous avons déjà relevée d'un citoyen se posant la question de l'utilité et du coût de l'institution. Elle demeure quand même très isolée. Quant aux organisations et associations, leurs critiques ne visent qu'à améliorer l'ensemble du système de fonctionnement. Ainsi, ce sont elles[29] qui ont obtenu que l'organisation de l'EID soit détachée du Ministère de la Justice pour être orientée vers le Médiateur de la République.

En revanche, les partis politiques, ceux de l'opposition en l'occurrence, ont souvent vu dans les manifestations de l'EID, une démarche davantage démagogique de la part du pouvoir en place, et ce, depuis les anciens Présidents[30] Alpha Oumar KONARE et Amadou Toumani TOURE, jusqu'à l'actuel Président, Ibrahim Boubacar KEÏTA. Aussi, pour ces partis, l'EID n'est qu'une publicité à peu de frais en faveur du pouvoir, tant sur le plan interne qu'international. Sur le plan interne, le pouvoir donne l'impression d'un pouvoir démocratique qui travaille au bien-être moral et physique des Maliens ; sur le plan international, il s'offre une image d'un pouvoir respectueux des droits de l'homme, alors qu'il ne lutte pas de façon efficace contre les détournements de deniers publics ni davantage pour le développement économique, source d'un vrai respect des droits de l'homme. Ensuite, n'y a-t-il pas forfanterie à vouloir se présenter comme un modèle de pays démocratique quand la majorité de la population ne sait ni lire ni écrire et donc ne peut pas participer au jeu démocratique, ni par le débat ni par un vote éclairé ? Bref, l'EID serait comme de la poudre jetée aux yeux de l'opinion nationale et internationale.

29 Il s'agit plus particulièrement de l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH) et d'Amnesty International Mali (AI-M).

30 Au Mali, le mandat du Président de la République est de cinq ans renouvelable une seule fois, selon l'article 30 de la Constitution. Ainsi, M. KONARE aura été au pouvoir de juin 1992 à juin 2002, M. TOURE de juin 2002 à mars 2012 (à cause d'un coup d'Etat militaire qui n'a pas pu s'établir sur le long terme) ; M. KEÏTA a été élu le 11 août 2013.

III.1.2. Les critiques d'origine internationale. Tout comme dans l'ordre interne, on trouve peu de critiques négatives à l'égard de l'EID. L'exercice trouve grâce aux yeux des chercheurs[31] et aux yeux de la communauté internationale[32], car ils sont tous subjugués par l'originalité du système et sa concordance avec les traditions africaines et ils n'hésitent pas à le qualifier « d'instrument unique au monde »[33]. C'est dire qu'à leur égard, la mission d'information sur la situation des droits de l'homme au Mali fonctionne parfaitement et sans doute parce qu'il est rare de voir ce genre « d'interpellation directe » des pouvoirs publics, en dehors des enceintes parlementaires. La rareté de l'évènement en fait aussi le succès international : il ne se produit qu'une seule fois dans l'année. Cependant, le battage médiatique pourrait énerver plus d'une personne. Pourtant, il n'en est rien. Les esprits les plus chagrins trouveraient qu'il est peut-être prétentieux, pour un Etat sous-développé, de vouloir se présenter comme un modèle de démocratie et de respect des droits de l'homme lorsqu'on sort d'une dictature de plus de vingt (20) ans et qu'on n'arrive pas à endiguer un mal endémique, tel que la corruption des agents publics.

III.2. L'EID CONTRIBUE DE MANIÈRE ACTIVE ET PÉDAGOGIQUE À LA RÉALISATION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE ? CERTAINS N'Y CROIENT PAS

Les pouvoirs publics souhaitaient, dans le décret de 1996, que l'EID soit une contribution active et pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique. Les critiques face à cet objectif ont été généralement positives. Cependant, il existe bien un danger : celui de la lassitude, si les interpellations ne reçoivent pas de réponses satisfaisantes. Le fait que certaines reviennent de façon récurrente est de nature à faire douter, soit de la volonté des pouvoirs publics de les prendre à bras le corps et d'y trouver des solutions définitives, ou à les éloigner de l'institution. La participation à l'EID pourrait s'en trouver affectée.

Ainsi, on peut voir qu'après l'euphorie des trois premières éditions qui ont suivi l'adoption du décret, l'intérêt du public a baissé de façon sensible, si l'on prend comme référence le nombre total d'interpellations reçues, à l'exception de l'année 2001. On est passé d'environ deux cents (200) ou plus d'interpellations à seulement cinquante-cinq (55), comme le montre le tableau ci-dessous :

Année	Nombre d'interpellations
1997	**198**
1998	**269**
1999	**145**
2000	**133**
2001	**170**
2004	**46**
2005	**55**

Soit, sur les *trois premières années une moyenne de 204 interpellations* et sur les *quatre éditions suivantes*, une *moyenne de seulement 101 interpellations*. Dans la décennie suivante, on observe la poursuite du même mouvement, sauf que le transfert de la préparation de

31 28 Voir par ex. la thèse de Mme Bénédicte FISCHER, Les relations entre l'administration et les administrés au Mali, Université de Grenoble, 2011, p. 165 à 170.

32 Voir ex. le Rapport du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) sur : Mali, Réforme de l'administration publique, Accès à l'information et gouvernance électronique, Evaluation du Projet, novembre 2010, p. 20.

33 Mme Bénédicte FISCHER, op. cit. p. 166 et PNUD, op. cit. p. 20.

l'EID du Ministère de la Justice vers le Médiateur de la République a immédiatement donné un regain d'intérêt pour l'institution.

Année	Nombre d'interpellations
2006	**78**
2007	**56**
2008	**121**
2009	**68**
2010	**89**
2011	**96**
2012	**110**
2013	**177**
2014	**284**

Soit *une moyenne de **88/89** interpellations par an entre 2006 et 2012* ; on monte immédiatement à moyenne de ***230/231*** sur les deux dernières années de la manifestation.

Dans l'immédiat, on peut donc dire que le transfert a été une bonne chose et que l'opinion publique est très sensible au fait que les affaires lues en public ou rejetées, doivent être sélectionnées par un organisme aussi neutre que possible. Il reste à vérifier si, sur le long terme, on va assister à une progression constante du nombre d'affaires.

Une remarque mérite d'être faite sur l'année 2012 où on a assisté à un nombre important d'affaires reçues, dû au fait que le Médiateur organisait la manifestation pour la première fois et à la situation particulière du pays, puisqu'il avait été agressé, au premier trimestre de cette année-là par des groupes rebelles et intégristes, avec une imposition de la charia dans certaines zones du pays ; les violences faites aux femmes et les crimes de guerre avaient été nombreux. Ajoutez à cela, un coup d'Etat militaire où la soldatesque arrêtait à tort et à travers tout habillé ou tout civil qui entravait sa soif de pouvoir et d'argent. Les personnes ayant des interpellations à formuler étaient donc nombreuses.

Enfin, si le bilan montre que la « participation active de la population » à l'exercice de l'EID peut s'émousser, dès que les conditions de son objectivité ou de son impartialité ne sont pas réunies, il reste que la réalisation d'une culture démocratique dépasse largement le cadre de l'Espace d'Interpellation Démocratique. Il ne peut en être qu'un élément. La culture démocratique doit se traduire dans bien d'autres éléments de la vie nationale : l'organisation et le fonctionnement interne des partis politiques, l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques et publiques, tels le Gouvernement ou l'Assemblée nationale, l'organisation et le déroulement des élections nationales, qu'elles soient législatives ou présidentielles : tous ces éléments sont de nature à favoriser une culture démocratique.

III.3 L'EID IMPULSE DE FAÇON SIGNIFICATIVE UNE POLITIQUE DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS? CE N'EST PAS ACQUIS, SELON CERTAINS

On aura l'occasion d'y revenir, pour souligner le bilan positif de l'EID en matière de promotion et de protection des droits et libertés. Pour l'heure, on peut seulement relever

ici qu'il n'est pas la seule instance à le faire ; et ensuite, il faut bien se demander quel est le suivi des suites données aux interpellations par le Gouvernement et aux recommandations du jury d'honneur.

III.3.1. **L'action de l'EID est largement complétée par celle des nombreuses associations** maliennes qui concourent à la protection et à la promotion des droits de l'homme. On va se contenter ici de nommer ou renommer quelques-unes parmi les plus actives : Amnesty International Mali, l'Association des Juristes Maliennes, l'Association du Sahel d'Aide à la Femme et à l'Enfance (ASSAFE), l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH), l'Association Malienne pour l'Appui à la Scolarisation et à l'Education des Filles (AMASEF), l'Association Malienne des Amis de la Nature (AMAN), l'Association Malienne pour l'Information et la Formation des Adultes (AMIFA), l'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes (APDF), la Coalition Malienne pour la Promotion des Droits de l'Enfant et de la Femme (COMAPEF), le Collectif des Femmes du Mali (COFEM), la Coordination des Associations et ONG féminines du Mali (CAFO), la Fédération Malienne des Associations des Personnes Handicapées (FEMAPH), l'Observatoire des Droits de l'Enfant et de la Femme (ODEF), etc.[34]

Il faut cependant signaler que certaines de ces associations sont plus ou moins actives. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si une telle multitude ne peut pas être nuisible, car elle divise les forces au lieu de les unir. Il faut simplement retenir ici que l'EID intervient dans le concert de bien d'autres structures et institutions pour ce qui concerne la promotion et la protection des droits humains.

III.3.2. Cette observation faite, **il faut ensuite vérifier l'efficacité des « suites données par les Ministres » aux interpellations.** On aura l'occasion d'y revenir, cependant, il faut signaler ici que les ministres peuvent avoir donné des consignes pour qu'une satisfaction soit donnée à une interpellation, et que ces ordres n'aient malheureusement pas été suivis d'effet par les exécutants. Le rôle de la commission de suivi de l'EID, ici, est capital. Il faut cependant remarquer que ce suivi n'est qu'un aiguillon pour inciter les ministres à agir efficacement, mais sans un vrai pouvoir de coercition.

Sans doute la commission de suivi pourrait faire au moins un rapport au Chef du Gouvernement pour attirer son attention sur le fait que les promesses faites lors des sessions de l'EID n'ont pas été tenues ; elle ne devrait pas attendre la séance de l'année suivante pour dénoncer publiquement l'inaction ministérielle. Qu'on le veuille ou non, l'absence de moyen de pression sur les Ministres pour qu'ils tiennent leurs engagements, est certainement une des limites de l'exercice. On a ainsi vu des affaires foncières revenir au-devant de la scène de l'EID, alors qu'elles étaient censées avoir reçu une solution[35].

Après avoir ainsi présenté le contexte dans lequel l'EID a été institué, décrit les attentes de l'opinion publique malienne, les objectifs impartis par les pouvoirs publics, il importe d'étudier maintenant la nature de l'institution.

34 Bien entendu, cette liste est loin d'être exhaustive, cf. Paul TAVERNIER (dir.), *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique*, Volume 2, 2000-2004, éditions Bruylant, 2005, p. 1439-1442 qui donne une liste encore plus complète.

35 Cas de Sékou OUATTARA soulevant, en 1995, le problème de la spoliation de terrain dont il a été la victime. Le Premier Ministre de l'époque l'assure qu'il veillera « personnellement » à ce que l'affaire soit résolue ; en 1998, M. OUATTARA est obligé de revenir devant l'EID, in *5e édition de l'EID*, op. cit. p. 51-52.

IV- LA NATURE DE L'EID

IV.1. L'EID, UN ESPACE DE LIBÉRATION DE LA PAROLE

Au sujet de l'EID, on emploie volontiers les termes de « forum », « d'agora », parfois même de « symposium ». Et, il est exact, qu'aux lendemains de la révolution du 25 mars 1991, après plus de vingt-trois (23) années sinon davantage, de parole bridée, les Maliens avaient besoin d'un espace où ils puissent s'exprimer publiquement face à leurs gouvernants. De ce point de vue, l'EID est arrivé à point nommé.

Et il est exact, qu'on peut définir l'EID comme une agora, un lieu public d'expression ou un lieu d'expression publique. L'Espace est en effet ouvert à tout le monde, sans distinction de langue, de race, de sexe, de religion, de niveau d'instruction, de condition sociale, d'activité professionnelle ou autre. Toute personne qui a une réclamation à formuler à cause d'une atteinte à son droit peut venir devant l'EID. Mais en ce lieu, la parole peut aussi être donnée à toute personne qui a une idée à exposer sur un problème relatif aux droits humains, au droit à la justice la plus élémentaire, au refus des mariages précoces ou de l'excision des jeunes filles.

Plusieurs images peuvent alors être évoquées ici : celle de la place d'Athènes où tout le monde se retrouvait, y compris les commerçants, et où l'on pouvait tenir des discours adressés aux tout venants, à toutes les personnes qui voulaient bien écouter. Le Forum romain n'avait pas d'autre signification. Aujourd'hui, une telle tradition ne s'est pas perpétuée qu'en Angleterre où, par exemple à Trafalgar Square, des orateurs de tous poils peuvent s'adresser aux passants. En Afrique, l'image de l'arbre à palabres est celle qui traduit le mieux la disposition d'un espace où la parole est libre.

On pourrait donc dire, pour décrire l'EID, qu'il est avant tout un lieu d'expression publique. Chacun peut y prendre la parole. Cette définition de l'EID ne donne cependant pas de l'institution l'idée la plus précise. En effet, ce n'est pas un lieu de « propos libres ». L'EID est un lieu où l'on vient *chercher la justice*, le respect de ses droits, devant un *Jury d'honneur*, chargé de s'entremettre entre le 'plaignant' et 'l'accusé' et de distribuer les bons et les mauvais points, *en présence des principales personnes incriminées*, à savoir les membres du Gouvernement, chefs de l'administration d'Etat.

IV.2. L'EID N'EST PAS UNE INSTANCE JURIDICTIONNELLE

L'instance juridictionnelle se caractérise par les traits suivants : un plaignant, un accusé, un juge. Par juge, on a toujours entendu le magistrat qui est chargé de dire le droit et sa sentence est « revêtue de l'autorité de la chose jugée », c'est-à-dire incontestable, sauf devant un autre juge, encore qu'à un moment donné, il faut s'arrêter ! Alors, c'est le juge de cassation qui se prononce. Le plaignant, ou le demandeur, s'estime victime d'un préjudice, de la violation de l'un de ses droits et se prévaut d'un intérêt personnel et direct pour en demander réparation ; l'accusé, ou le défendeur, est la personne à qui le préjudice est imputé et qui le nie et s'en défend devant le juge ; le juge, représentant de la société, est chargé, en départant les parties, de ramener l'ordre et la paix sociale, par sa sentence.

Alors, l'EID est-il une juridiction ? Beaucoup auraient souhaité qu'il le soit, une «justice populaire et rapide, immédiate », comme celle qui a pu ou peut encore parfois être rendue au village, dans les conflits interpersonnels ou familiaux. Certes, viennent devant l'Espace d'Interpellation Démocratique des réclamations fortes qui doivent être caractérisées

comme des griefs ou des différends établis, nés, présents et objectifs. Il peut s'agir d'un sous-préfet qui refuse de payer des travaux qu'il a commandés, au motif que l'immeuble relève désormais de la compétence des communes, du Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur qui, pareillement refuse d'acquitter une dette pour des cartes dont il a passé l'achat, du travailleur licencié abusivement qui a obtenu gain de cause devant le juge mais dont l'employeur refuse de payer les salaires dus[36], etc.

Malgré cette évidence qui veut qu'on soit bel et bien devant des litiges susceptibles d'être déférés devant un juge, l'EID ne peut et ne doit pas être assimilé à une juridiction pour plusieurs raisons.

La première, c'est qu'il n'obéit évidemment pas aux règles de procédure suivies devant les juridictions. Il n'y a nulle requête ou assignation ; il n'existe pas de greffe ; l'instruction n'a pas été faite ; là où un recours gracieux aurait été nécessaire, celui-ci n'a pas eu lieu.

La seconde, c'est que devant l'EID, souvent, il n'y a pas la présence de l'accusé : il en est ainsi dans tous les cas qui ont été évoqués plus haut ; il en est ainsi lorsque l'interpellateur demande à l'administration d'interdire la construction d'une usine parce qu'elle va polluer les eaux du Niger et donc provoquer des maladies pour les riverains ; en revanche l'incriminé est bien présent, lorsqu'il s'agit du Ministère de la Justice qui ne fait pas diligence pour faire exécuter une décision de justice, lorsque l'administration, condamnée, le ministre de tutelle ne dédommage pas la victime ou ne l'intègre pas dans ses droits. Cependant, en venant à l'EID, les Ministres n'arrivent pas en tant qu'accusés, nantis d'un conseil. Au mieux, ils viennent écouter des doléances.

Enfin, la troisième et dernière raison, c'est qu'on ne peut assimiler le Jury d'honneur à une juridiction. Il ne prononce aucune sentence. Au mieux, il émet des recommandations sur certaines affaires précises, mais sinon, dans la plupart des cas, ses recommandations ne sont que des avis et des vœux généraux, incitatifs certes, mais qui n'ont aucune force contraignante pour l'Exécutif ou pour la personne considérée comme auteur du dommage.

Il semble que, jusqu'à nos jours, de nombreux interpellateurs ne tirent pas les conséquences de ce que l'EID n'est pas une juridiction. Si lors de l'édition, le Ministre concerné accepte le bien-fondé de la réclamation, de nombreuses personnes estiment qu'immédiatement satisfaction doit leur être donnée, sous la forme soit d'une réintégration dans leur droit, soit sous la forme d'indemnisation. Or, les choses sont beaucoup plus complexes.

Aussi est-il important que les organisateurs des forums de l'EID expliquent cela aux intervenants. S'il s'agit d'une disposition règlementaire à prendre, cela peut être fait dans un certain délai, en revanche, s'il s'agit du versement d'une indemnisation, alors, faut-il encore dégager les crédits nécessaires et respecter les règles de la comptabilité publique. Si l'affaire met en cause une tierce personne, le Ministre doit entendre la version de celle-ci avant de lui intimer quelque ordre que ce soit ou d'édicter un arrêté à son encontre.

Il faut également expliquer aux interpellateurs que l'accueil de leurs réclamations par l'EID n'interrompt pas les délais de prescription, c'est-à-dire ceux dans lesquels il faut saisir les juridictions. Au fond, il s'agit pour les organisateurs et les diffuseurs de l'EID, d'expliquer les différences qui existent entre les juridictions ordinaires et l'EID. En effet, un citoyen peut penser que dans la mesure où son affaire a été passée sous forme d'interpellation à l'EID, il est dispensé de saisir le juge ; loin s'en faut. S'il dispose du ministère d'un avocat, celui-ci saura le conseiller, dans le cas contraire, il peut se fourvoyer. Dans la mesure où

36 Tous exemples qu'on peut trouver dans : Ministère de la Justice, *10e, 11e et 12 éditions de l'EID*, op. cit. p. 32, 33, 40 et 58.

de nombreuses personnes rencontrent de sérieuses difficultés à s'assurer les services d'un avocat, elles peuvent se laisser entraîner à penser que l'EID supplée les juridictions, alors qu'il n'en est rien.

IV.3. L'EID N'EST PAS UN LIEU DE MÉDIATION

La médiation est une *vieille tradition des relations internationales*. Depuis la constitution de l'Etat moderne, les ambassadeurs échangés sont souvent des médiateurs entre les pays. En effet, en cas de différend, l'ambassadeur est convoqué : le chef d'Etat lui fait part de ses griefs et l'ambassadeur doit les porter à son accréditeur ; il revient avec des propositions sur lesquelles il est habilité à négocier.

Aujourd'hui, la médiation, au sein des Etats, est devenue une *méthode récente* de résolution des problèmes qui peuvent surgir *entre l'administration et les administrés*. La Suède fut ainsi l'un des premiers Etats à instituer en 1809[37] un « médiateur parlementaire » pour être un intermédiaire au profit des citoyens. Dans certains pays, on a même créé des médiateurs propres à certaines administrations[38].

En *Afrique francophone*, le médiateur de la République n'est introduit dans le système de dialogue et de résolution des différends entre administrations et administrés qu'après la période des démocratisations initiées par la Conférence nationale béninoise de 1990 et suivie par la quasi-totalité des autres pays ; parfois, l'institution a été prévue dans la nouvelle constitution, mais la loi de création viendra bien plus tard[39].

Selon la doctrine juridique, « la médiation est une entreprise réalisée par un tiers et destinée à réconcilier les parties en litige ; elle est le principal des modes amiables de règlement des conflits»[40].

En effet, la médiation est aujourd'hui présente dans de nombreux domaines du droit : le droit international public, le droit pénal, le droit du travail, la procédure civile, et aussi le droit administratif. Il existe d'autres méthodes de résolution amiable des conflits, mais la médiation s'en différencie par le fait que le médiateur n'est pas neutre. Il ne se contente pas d'écouter les griefs des parties et d'établir le lien, il émet des propositions à l'égard des parties, propositions destinées à servir de base des discussions.

La médiation repose donc sur l'existence d'un différend, d'un conflit entre deux ou plusieurs parties, mais qui ne se rencontrent pas et même peuvent refuser de se voir. Le médiateur est l'intermédiaire qui établit la jonction entre elles ; il reçoit les doléances des uns et les rapporte aux autres et vice versa. Dans ce mouvement d'aller-retour, il peut faire des propositions tendant à rapprocher les points de vue afin de résorber le litige.

Si l'EID accueille bien les doléances des interpellateurs, si le Jury d'honneur peut émettre un avis sur celles-ci, cette opinion ne peut être assimilée qu'à une sorte de proposition de solution, d'autant plus sujette à discussion que le Jury d'honneur n'examine pas les réclamations au fond. A cela, il faut ajouter que ce Jury d'honneur est désigné par la Commission d'organisation de l'EID et qu'il n'est pas besoin qu'il soit accepté par les

37 Quelques dates concernant l'institution du Médiateur (Ombudsman selon la terminologie suédoise) dans un certain nombre de pays : Finlande (1919), Danemark (1955), Norvège (1962), Royaume-Uni (1967), Tanzanie (1968), France (1973), Portugal (1975), Espagne (1981).

38 C'est le cas de la France où on trouve un Médiateur de la Commission des opérations de la bourse (1997), du Service universel de la poste (2002), du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (2002), de l'Education nationale (2003) ou de la Ville de Paris (2008).

39 Burkina-Faso (loi du 11 mai 1994), Mali (loi du 14 mars 1997), Congo (loi du 31 octobre 1998), Sénégal (loi du 29 janvier 1999), Côte d'Ivoire (loi du 1er août 2000), Bénin (loi du 11 août 2009), Niger (loi du 8 août 2011), Guinée-Conakry (loi de 2013).

40 Voir Denis ALLAND et Stéphane RIALS, Dictionnaire de culture juridique, Paris, Lamy/P.U.F, 2003, p. 1009.

« parties », à l'image du médiateur, dont la mission doit être agréée par les parties en présence.

Certes, après la tenue de l'EID, une commission de suivi des recommandations va demander des comptes aux ministres, pour savoir où ils en sont des éléments de réponse apportés pendant la session. Mais cette nouvelle intervention ne comporte aucune proposition de sa part, de sorte que l'un des éléments fondamentaux de toute médiation, qui est de faire des propositions afin de faire avancer vers une solution, est totalement absent.

C'est pourquoi il nous semble que les interpellateurs doivent pouvoir déposer, dans certains cas, aussi bien une interpellation devant l'EID et saisir en même temps le Médiateur de la République, selon l'état de leur dossier. Le rapprochement opéré aujourd'hui entre l'EID et les Services du Médiateur de la République devrait aider de nombreux interpellateurs, à mieux découvrir les fonctions de ce dernier et à davantage le solliciter.

Il ne faut pas se focaliser sur les seules réclamations contenues dans les interpellations. L'EID est également un lieu où des personnes de la société civile, des avocats, des magistrats et enfin des associations de défense des droits de l'homme peuvent intervenir pour faire le point sur des aspects relatifs à ces droits. Evidemment, cette présence confère à l'EID sa spécificité par rapport au métier de médiateur ; en effet, aucun médiateur ne fait l'objet d'interpellations publiques par des associations de défense des droits de l'homme ou autres.

Néanmoins, il convient de souligner que le fait d'avoir placé l'EID dans le giron du Médiateur de la République, pour l'organisation des forums, peut provoquer chez certains, une confusion. Ainsi, ils peuvent penser que les affaires soumises à l'EID et traitées en public le 10 décembre sont ensuite suivies automatiquement par le Médiateur de la République. Or, il s'agit de deux démarches tout à fait distinctes. De ce point de vue, des explications doivent être fournies aux usagers de l'EID. En tout cas, la question mérite qu'on y réfléchisse. Deux années après son lancement, les réclamations reçues par le Médiateur de la République dépassaient déjà le nombre total des interpellations envoyées à la commission d'organisation de l'EID. Depuis le transfert de l'organisation de l'EID au Médiateur, on observe une tendance qui donne la majorité à l'EID. Serait-ce le signe d'une confusion dans les esprits ?

Années	Réclamations (Médiateur de la Rép.)	Interpellations (EID)
2000	66	240
2001	118	170
2004	146	46
2005	228	55
2006	27	78
2013	175	177
2014	260	28
TOTAL	**628**	**1 269**

Sources : Rapports annuels (2000 à 2014) du Médiateur de la République et Rapports sur l'EID.

En effet, le Médiateur de la République a un statut bien distinct de celui de l'EID. Il est régi par la Loi du 14 mars 1997, modifiée par la Loi du 8 février 2012. Le Médiateur de la République « reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés. Le Médiateur de la République peut en outre 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'état de droit, de la gouvernance et des droits humains ou en matière de règlement des conflits »[41].

Il résulte de ces dispositions que le Médiateur de la République assure la mission fondamentale d'intermédiaire (on dit aujourd'hui d'interface) entre le citoyen et les administrations de toutes sortes, qu'il s'agisse de celles de l'Etat, des collectivités locales, des structures hospitalières publiques ou de toute autre administration publique. Son intervention a pour but de rétablir le citoyen dans son droit, lorsque celui-ci a été « froissé » par une administration qui a mal fonctionné.

Il convient d'ajouter à cela que, dans le cadre de la protection des droits humains, le Médiateur de la République peut disposer d'un pouvoir de proposition en vue d'améliorer le fonctionnement des organismes publics et d'un pouvoir de recommandation pour que soient modifiées des dispositions législatives ou règlementaires. Dans ce cadre, le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement peuvent faire appel à son expérience et à son expertise.

Depuis que l'EID a été transféré au Médiateur de la République, il lui appartient d'animer cette structure, de la faire fonctionner au mieux pour qu'elle réponde à ses missions : être un lieu de débats publics par les interpellations adressées aux pouvoirs publics, par les interventions que les associations de défense des droits humains peuvent faire pendant les sessions et par le suivi des recommandations du Jury d'honneur.

Ainsi, l'EID n'est pas à confondre avec le Médiateur de la République ; en revanche, son action est sinon intégrée à celle du Médiateur, du moins, elle la complète très utilement.

La conciliation est également une méthode de résolution amiable des conflits. Elle s'applique dans l'ordre international aux conflits entre Etats ou entre personnes privées situées sous la juridiction de deux Etats ; elle s'applique dans l'ordre interne à toutes les branches du droit privé, du droit civil au droit du travail, en passant par le droit commercial. L'intermédiaire tente alors de rapprocher les points de vue, usant de sa position, pour faire « d'aimables pressions » sur l'une et l'autre parties afin d'aboutir à un compromis. La conciliation peut être parfois imposée comme une étape préalable au contentieux, comme c'est le cas en matière de mariage ou de droit du travail.

Aucun de ces éléments ne se trouve a priori dans l'EID, cependant l'avis émis par le jury pourrait être assimilé, du fait de la notoriété de ses membres, à une pression intellectuelle, qui ne dit pas son nom, sur les membres du Gouvernement, mais certainement pas sur les interpellateurs. Ensuite, il n'est pas question d'un compromis pour parvenir à un accord, il s'agit de reconnaître si un droit existe au profit d'une personne ou non.

Aussi, si l'on veut faire évoluer l'EID plus tard, surtout si l'on veut en faire une institution régionale, il faudra que les interventions des interpellateurs ne donnent pas l'illusion d'entrer dans une phase de conciliation avec l'administration.

41 Article 1er de la Loi du 14 mars 1997, modifié par la Loi du 8 février 2012.

De même, nous le dirons plus loin, il serait bon que les interpellateurs, après les interventions des Ministres disposent d'un droit de réponse. Ce droit ne devra pas être assimilé à une esquisse de conciliation.

IV.4. L'EID N'EST PAS UNE INSTANCE D'ARBITRAGE

Autre forme pacifique et amiable de règlement des conflits, l'arbitrage a d'abord prospéré surtout en droit international public. Dans le cadre de leurs relations avec les Etats, les entreprises multinationales ont réussi à obtenir, dans les années 1970/1980, souvent vis-à-vis des Etats sous-développés, des arbitrages, surtout dans le domaine des nationalisations de compagnies pétrolières. Mais aujourd'hui, il trouve son application aussi bien en droit privé qu'en droit public.

L'arbitre est choisi par les parties et elles acceptent, comme préalable, qu'elles respecteront la solution qu'il proposera au différend. Les conseils des parties peuvent intervenir, soit en produisant des écrits, soit oralement auprès de l'arbitre, lors des séances arbitrales.

Disons-le tout net : le Jury d'honneur de l'EID n'est pas un arbitre ; il ne prononce pas de sentence. Par ailleurs, le Gouvernement ne l'a pas choisi, ni désigné ; les personnes porteuses des interpellations non plus. Aussi, il faut renoncer à recherche quelque forme d'arbitrage dans l'EID.

IV.5.ENFIN, L'EID N'EST PAS UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE

Parce que le législateur ne l'a pas voulu.

Là où de nombreux Etats évoquent des autorités administratives indépendantes[42], le Mali ne connaît que des autorités indépendantes[43]. Cependant, la portée est la même. Il s'agit de structures administratives chargées d'une mission de service public, mais qui ne sont assujetties ni à un pouvoir hiérarchique ni à un pouvoir de tutelle ; par ailleurs, elles disposent de l'autonomie d'administration et de gestion financière grâce à un budget propre ; elles prennent des décisions susceptibles de modifier l'ordonnancement juridique ou de conférer des droits aux individus ou enfin d'imposer des sujétions à d'autres.

Ces caractères ne se retrouvent pas dans l'EID, même si l'institution dispose d'une organisation propre et ne semble soumise à aucun pouvoir de contrôle susceptible de se substituer à ses décisions. Ainsi, on ne peut pas lui imposer d'inscrire telle ou telle affaire à l'audition publique ou d'en soustraire. Aucun ministre, pas même le Premier Ministre, ne peut s'immiscer dans le choix des interpellations à présenter en public. Aucune autorité publique ou politique n'a imposé de donner la parole à telle ou telle association ou de l'interdire à telle ou telle autre. Ainsi, l'autonomie d'action de l'EID semble bien établie. Ceci tendrait à le rapprocher du juge, du médiateur, de l'arbitre, du conciliateur, car toutes ces personnes, dans leurs fonctions, disposent de l'autonomie d'action.

Cela ne suffit pourtant pas à en faire une autorité administrative indépendante. En effet, l'EID n'a pas d'existence propre. Il est intégré aux Services du Médiateur de la République où il dispose d'un secrétariat permanent, chargé de l'animer. Ceci montre bien qu'il s'agit

42 Cas de la France, par exemple, où les AAI (autorités administratives indépendantes) foisonnent : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), l'Autorité des marchés financiers (AMF), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL), le Défenseur des droits, etc. (soit pas moins de 28 AAI.).

43 Ainsi, le Médiateur de la République est une autorité indépendante (article 1er de la Loi du 14 mars 1997) ; le Vérificateur Général est également une autorité indépendante (article 1er de la Loi d'août 2003).

d'une structure administrative. On y reviendra. Et cela lui enlève tout caractère d'autorité indépendante.

En revanche, en aucune manière, l'EID ne prend des mesures susceptibles d'affecter les droits et devoirs des personnes. Et même son Jury d'honneur se contente de formuler de simples recommandations n'ayant aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics.

Au total, l'EID n'est pas une juridiction, il n'est pas davantage un médiateur, ni un conciliateur, ni un arbitre et enfin, il n'est pas une autorité administrative indépendante. Mais il rejoint chacune de ces institutions dans ses finalités, puisqu'il s'agit de promouvoir et de protéger les droits des personnes, les droits humains tout simplement. Il est donc un peu chacune de ces structures, sans se confondre avec elles.

Alors, comment l'EID fonctionne-t-il ?

V - LE FONCTIONNEMENT DE L'EID

L'efficacité de l'Espace d'Interpellation Démocratique dépend en grande partie de son organisation, de ses structures de fonctionnement.

V.1. L'EID RATTACHÉ AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Dans un premier temps, entre 1996 et 2012, l'organisation des éditions de l'EID a été confiée au Ministère de la Justice. Cela paraissait naturel, puisque le Ministère de la Justice est celui qui est chargé de faire respecter les droits de chacun en donnant aux juridictions leurs moyens de fonctionnement. Ainsi, en lien avec la société civile, les associations de défense des droits de l'homme, il organisait les sessions de l'EID.

Cependant, très vite, cette situation a paru inconfortable pour les associations de défense des droits de l'homme, en particulier l'AMDH. En effet, il lui paraissait incongru que le Ministère puisse être en même temps « juge et partie » dans la mesure où, souvent, il était mis en cause, en particulier dans l'application des décisions rendues par la justice. Sa négligence ou son indolence, en la matière, étaient manifestement un mauvais exemple au regard de l'un des objectifs de l'EID, celui d'être un lieu d'éducation et de formation au respect des droits humains. Ces associations observaient également le rôle joué par le Ministère dans le classement des interpellations dans les trois catégories retenues, interpellations à présenter en séance plénière, interpellations pour suite à donner et interpellations rejetées : le représentant du ministère avait tendance à vouloir imposer ses vues, surtout en ce qui concernait justement les décisions de justice non exécutées.

Il aura fallu attendre plusieurs années avant que le Gouvernement ne se décide à transférer l'organisation des forums de l'EID au Médiateur de la République.

V.2. L'EID RATTACHÉ AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

C'est le Décret n° 2012-117 du 24 février 2012 qui dispose, en son article 3, que « les sessions de l'Espace d'Interpellation Démocratique sont organisées par le Médiateur de la République». Et son article 4 d'ajouter que : « L'organisation et les modalités de fonctionnement de l'EID font l'objet d'un règlement fixé par le Médiateur la République »[44].

44 Voir Décret n° 2012-117/P-RM du 24 février 2012, in Journal Officiel de la République du Mali (JORM), n° 10 du 9 mars 2012, p. 384-385.

Ainsi donc, les critiques portées contre la direction des opérations de préparation de l'EID par le Ministère de la Justice ont été entendues et prises en compte. Celui-ci se trouve donc désormais au même rang que les autres ministères, tant lors de la préparation de l'EID, que lors de la tenue de la session elle -même ; il n'est plus dans cette posture de « juge et partie » en même temps.

Le Médiateur de la République, conformément au décret, a pris successivement deux textes, l'Arrêté du 16 janvier 2014 fixant l'organisation et le fonctionnement de ses Services et la Décision du 11 mars 2014 fixant le règlement intérieur de l'Espace d'Interpellation Démocratique. Le premier crée, au sein des Services du Médiateur, un Secrétariat Permanent qui l'assiste dans la préparation et l'organisation des sessions de l'EID ; le second précise quels sont les organes chargés de ces missions et de leurs suites.

V.2.1. *Le Secrétariat Permanent de l'EID.* Il s'agit là d'une innovation majeure de la part du Médiateur de la République. Quand l'EID était sous la coupe du Ministère de la Justice, une telle structure n'existait pas. Son statut est déterminé par les articles 22 à 28 de l'Arrêté. Ainsi, dans la phase préparatoire de l'EID, le Secrétariat Permanent élabore la planification des réunions de préparation : à ce titre, il établit un chronogramme des réunions préparatoires de chaque édition[45] et se charge de l'organisation concrète de la session ; ensuite, il assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des conclusions de l'EID ; enfin, il élabore le rapport de chaque édition.

Le Secrétariat Permanent est dirigé par un secrétaire ayant rang de directeur de service et il dispose d'un secrétariat administratif.

Il faut souligner que l'existence d'un Secrétariat Permanent contribue à donner plus de visibilité à l'Espace d'Interpellation Démocratique. Il existe désormais une structure pérenne à laquelle les interpellateurs tout comme les associations de défense, de protection et de promotion des droits humains peuvent s'adresser à tout moment de l'année. Il faut noter qu'il existe des délégués régionaux du Médiateur : le Secrétariat Permanent peut passer par leur intermédiaire pour diffuser l'information sur la tenue de l'EID et inciter les interpellateurs à se manifester.

Enfin, la visibilité du Secrétariat Permanent se manifeste par le fait qu'il lui revient désormais de prononcer le discours bilan de l'Espace d'Interpellation Démocratique. Avant l'ouverture des travaux de la 19ème session de l'EID, le 10 décembre 2014, il lui est revenu de faire le point sur les résultats de la 18ème édition. Autrefois, ce discours était délivré par le Ministre de la Justice.

Le Secrétariat permanent comprend deux divisions et un agent de liaison.

La Division « *Organisation* ». Selon l'article 26, elle est « la cheville ouvrière » dans l'organisation matérielle des sessions et dans la réception et le traitement des interpellations. Lors de l'édition, elle assiste le Jury d'honneur.

La Division « *Suivi et évaluation* » est chargée du suivi et de « l'évaluation périodique de la mise en œuvre des recommandations du Jury d'honneur et des interpellations » (article 27).

L'Agent de liaison assure le lien avec la société civile auprès de laquelle il assure la mission d'information ; il consulte, sur toute question relative à l'EID, les associations investies dans la défense, la protection et la promotion des droits humains, les organismes religieux

45 Celui de la préparation de la 20e édition de l'EID a été adopté en cabinet du Médiateur de la République dès le 5 février 2015 et comprend une douzaine d'activités réparties en réunions et actions concrètes, telle que la transmission des interpellations aux départements ministériels.

nationaux, le Conseil des Maliens de l'Extérieur et, ajoute le texte, « tout autre partenaire du Médiateur de la République »[46].

Le Secrétariat Permanent est assisté, dans les phases actives de l'EID, de deux structures non permanentes.

V.2.2. *Les structures temporaires.* Elles sont au nombre de deux : la Commission préparatoire et le Jury d'honneur.

V.2.2.1. *La Commission préparatoire.* Autrefois, il existait une Commission nationale d'organisation et une Commission nationale de dépouillement des interpellations. Dans le nouveau règlement intérieur de l'EID édité par le Médiateur de la République, il n'existe plus qu'une *unique* ***Commission préparatoire***. Sa composition emprunte beaucoup à ses ancêtres autrefois composées par le Ministre de la Justice. Ainsi, la nouvelle structure comprend environ une cinquantaine de personnes, parmi lesquelles figurent un représentant de la Primature, des représentants des Ministères, des représentants des confessions religieuses (à l'exception de l'animisme), des représentants des associations des droits de l'homme, un représentant du Conseil malien de la société civile, un représentant du Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur, un représentant du Conseil National des Jeunes, des partenaires du Médiateur et enfin les services du Secrétariat Permanent de l'EID.

La fonction de cette Commission préparatoire est d'assister et de conseiller la Division « *Organisation* » dans la préparation matérielle et le bon déroulement de chaque édition. Ainsi, la Division « *Organisation* » *reçoit les interpellations, mais c'est avec la Commission préparatoire que s'opère le tri des interpellations et leur répartition entre « interpellations à présenter en public », « interpellations pour suite à donner »* et *« interpellations rejetées »*.

Il importe de souligner que les interpellations *à présenter en public doivent remplir certains critères* : mettre en jeu un droit personnel précis, une injustice flagrante, avoir une valeur pédagogique et contribuer à la formation d'une culture démocratique. *Les critères de rejet des interpellations* peuvent être classés de la façon suivante : il s'agit des interpellations n'ayant pas un caractère de violation des droits de l'homme, celles qui ont reçu une réponse, mais qui n'a pas satisfait l'interpellateur, celles qui relèvent d'un litige purement privé entre particuliers, celles qui sont anonymes, illisibles ou discourtoises. Pourront *être retenues, sans pour autant donner lieu à une présentation en public,* les interpellations qui font état d'une atteinte avérée aux droits de l'homme, celles qui constatent une inaction ou une négligence de la part des pouvoirs publics alors que des droits de la personne sont en jeu.

Afin d'organiser ses réunions, la Commission préparatoire se dote d'un bureau composé d'un(e) président(e), d'un(e) vice-président(e), d'un(e) premier(e) rapporteur(e) et d'un(e) deuxième rapporteur(e).

La Commission préparatoire a déjà eu l'occasion de fonctionner deux fois, à la satisfaction, semble-t-il, de tous, en 2013 et 2014.

Une fois la journée du 10 décembre passée, la Commission préparatoire se transforme en Commission de suivi et d'évaluation. Environ six mois après, elle se réunit, en général sous l'égide du Médiateur de la République lui-même, pour établir un point sur la mise en œuvre concrète des recommandations et des réponses données par les Ministres interpellés. A

46 Lors de son intervention le 10 décembre 2014, le Médiateur de la République a pu en citer quelques exemples, tels l'Ambassade Royale des Pays-Bas, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), WATER-AID ou CN-CIEPA WASH.

titre d'exemple, c'est le 25 juin 2015 que s'est tenue la dernière réunion de la commission d'évaluation ; une seconde réunion est prévue pour le jeudi 8 octobre 2015.

V.2.2.2. ***Le Jury d'honneur.*** Il constitue la deuxième instance temporaire de l'organisation des sessions. En effet, chaque édition de l'EID est présidée par un Jury d'honneur. Le nombre de ses membres était variable d'une session à l'autre. Ainsi, lors de la 5ème édition de l'EID, en 1998, il a pu atteindre le chiffre record de quinze (15) personnes ; en 2009, on n'avait plus que neuf (9) membres titulaires, assistés de trois (3) suppléants. Tantôt, la présence d'étrangers a pu être forte – neuf (9) personnes sur quinze (15) en 1998 ; tantôt, elle a pu être faible – seulement trois (3) personnes sur neuf (9) titulaires en 2009. Devant ces variations, le règlement intérieur a pris les dispositions claires suivantes : le Jury d'honneur comprend sept (7) membres : trois personnalités étrangères dont deux (2) juristes au moins et quatre (4) personnalités nationales représentant la société civile et les confessions religieuses, dont un (1) juriste au moins.

Il convient de remarquer que le Jury d'honneur n'est pas une formation collégiale de magistrats ; il ne se prononce pas par une sentence juridictionnelle sur les affaires qui auront été présentées en public ou tout simplement dont l'objet lui a été communiqué. Sur certaines, il se contentera d'émettre un avis et après avoir entendu, et les interpellateurs et les contributions des associations de protection des droits de l'homme, il rédigera un rapport dont la partie la plus consistante est constituée de recommandations. Ces recommandations ne sont revêtues d'aucune obligation d'exécution ; ce sont des conseils, des incitations à agir dans un sens ou dans un autre ; le Jury d'honneur doit donc être entendu comme un conseil des sages qui suggère des actions à entreprendre aux pouvoirs publics du Mali afin d'améliorer la qualité de la protection des droits des individus et la gouvernance du pays.

Le fait que ce Jury d'honneur ne soit pas une juridiction doit être expliqué avec suffisamment de clarté aux citoyens en général, et aux interpellateurs en particulier, pour qu'il n'y ait pas d'ambigüité dans leur esprit. En effet, l'accueil de leurs interpellations ne doit pas leur faire croire qu'ils ont obtenu satisfaction, que l'administration est condamnée et qu'elle va automatiquement s'exécuter dans un sens qui leur est favorable.

Nous voyons beaucoup d'avantages à ce que l'EID soit aujourd'hui rapproché du Médiateur de la République. Au premier chef, figure la complémentarité des fonctions des deux instances. Autant le Médiateur de la République veut corriger les travers et autres mauvais comportements de l'administration, autant l'EID intervient, publiquement, pour souligner les défaillances de la même administration dans le domaine du respect des droits de l'homme, en général, de l'enfant ou de la femme en particulier. Le rapprochement devrait inciter les interpellateurs à transférer certaines de leurs affaires directement au Médiateur dont le portefeuille se trouverait encore plus garni, et avec plus de chance d'être entendu, dans le cas où le Médiateur accepte d'endosser leur cause. D'ailleurs, leur affaire sera étudiée plus en profondeur ; il y aura des échanges d'écrits entre l'administration et le Médiateur de la République avant que ce dernier ne préconise sa solution. Evidemment, l'affaire sera traitée dans la discrétion, au contraire de sa présentation à l'EID où l'écho est public, avec une forte pression médiatique ou populaire.

Il n'y a donc pas, pour nous, une dissonance entre le Médiateur de la République et l'EID. Evidemment, certains esprits peuvent estimer qu'en confiant l'organisation de l'EID au Médiateur de la République, on n'échappe pas tout à fait à l'emprise de l'Etat, à toute influence ou pression de la part des pouvoirs publics ou de certains ministres. La finalité

d'une telle critique serait alors de vouloir confier l'EID à une association, par exemple l'AMDH, au nom de l'indépendance.

Invariablement la question de la suffisance des moyens matériels et financiers pour faire fonctionner correctement l'EID pour qu'elle obtienne le rayonnement national et international requis se poserait. A de telles velléités, il faut opposer le fait que le Médiateur est une autorité indépendante d'une part et qu'au final, quoi qu'on en dise, l'indépendance est aussi une question de personnalité, d'autre part. Le Président de l'AMDH est peut-être 'naturellement' indépendant de l'Etat, mais on sait le poids des relations interpersonnelles en Afrique pour que ce Président ne fasse pas l'objet 'd'aimables pressions', surtout si, à un moment ou à un autre, il est amené à solliciter des moyens matériels et humains auprès des pouvoirs publics.

Pour conclure ce long développement, le Médiateur de la République se doit de bien marquer la distinction des fonctions entre son institution originelle et l'EID dont il vient d'hériter. Autant le Médiateur, dans sa fonction première, doit agir dans la discrétion auprès des administrations, pour régler les différends qui peuvent opposer les administrés aux différentes autorités administratives, autant, il doit affirmer le caractère public des dénonciations de l'EID, affirmer la fonction pédagogique de celui-ci pour faire respecter les droits de l'homme, montrer à l'opinion publique nationale et internationale que le Mali se bat pour être un Etat de droit, un pays où l'individu peut s'épanouir, dans le souci du bien de la collectivité.

Ce long regard sur le passé et le présent de l'EID permet de dresser maintenant le bilan de l'institution.

VI – LE BILAN DES ACTIVITÉS DE L'EID

Etablir le bilan de l'EID ne peut se faire au regard d'un seul critère. Plusieurs doivent être pris en compte, parmi lesquels le nombre des interpellations, leur diversité, la qualité et la mise en œuvre des réponses reçues de la part des pouvoirs publics, le degré de participation de la société civile aux éditions de l'EID, l'intérêt et la mise en œuvre des recommandations du Jury d'honneur.

VI.1. LE CRITÈRE DU NOMBRE DES INTERPELLATIONS

On se rappelle que si la première édition de l'EID a eu lieu en 1994, celles de 2002 et 2003 ne se sont pas tenues. Il en résulte que le 10 décembre 2014, on en était à la 19ème Au regard des statistiques du « total des interpellations reçues », de celles qui ont donné lieu « à une lecture en public », de celles qui ont été classées dans la catégorie « suite à donner » et enfin celles des « interpellations rejetées », on obtient les données suivantes :

Années	Interpellations lues en public	Interpellations pour suite à donner	Interpellations rejetées	TOTAL
1994	16	--	--	16
1995	39	--	--	39
1996	--	--	--	--
1997	92	--	106	198
1998	98	105	66	269
1999	55	90	--	145
2000	34	80	126**	240**
2001	17	63	90	170
2004	27	14	5	46*
2005	30	18	7	55*
2006	19	27	32	78
2007	10	18	28	56
2008	16	24	81	121
2009	19	28	27	74
2010	18	30	41	89
2011	22	31	43	96
2012	35	39	36	110
2013	36	65	76	177
2014	23	130	131	284
TOTAL	**606**	**762**	**895**	**2 263**

*Les interpellations reçues hors délais sont non comprises et donc invalidées.
**Informations recueillies dans des organes de presse.
Sources: Ministère de la Justice, République du Mali, 10e, 11e et 12e éditions de l'Espace d'Interpellation Démocratique, Friedrich Ebert Stiftung et compilation à travers divers organes d'information : Essor et sites internet : JournalduMali.com et Maliweb.net.

Ces statistiques, dont l'exactitude est sujette à caution, méritent des observations.

VI.1.1. *Le nombre total des interpellations.* Notre compilation à travers les rapports officiels sur l'EID et les médias d'information révèle un nombre important d'interpellations : 2 263 au total, soit une moyenne d'environ 119 interpellations par an. Cependant, comme nous l'avons déjà évoqué, on remarque de grandes disparités dans l'évolution des interpellations, en particulier les années 2004 à 2011 qui ont des moyennes inférieures à 100 et plus spécifiquement, les années 2004, 2005, 2007 et 2009 qui présentent des chiffres extrêmement bas. Quelles pourraient en être les explications ?

Sans doute des préparations hâtives en 2004 et 2005 n'ont pas permis aux citoyens de réagir dans les délais impartis, de sorte que de nombreuses interpellations ont pu être considérées comme « tardives » et donc non retenues ; les chiffres pourraient également s'expliquer par l'importance que le titulaire du Ministère de la Justice accordait ou non à l'EID ; le manque de temps et de sérieux dans l'organisation et le souci de tenir dans la journée, de donner davantage la parole aux associations des droits de l'homme ont été des motifs invoqués. L'intermède des années 2002 et 2003 peut expliquer la reprise poussive des deux années suivantes, la population attendant de voir si « cette affaire est vraiment sérieuse ».

D'autres explications sont également plausibles : un désintérêt de la population pour l'exercice, le fait qu'elle constate peu de résultats tangibles, le retour fréquent de certaines affaires, foncières en particulier, la place qu'occupe le Ministère de la Justice dans l'organisation de l'évènement plusieurs fois dénoncée par les associations des droits de l'homme, etc.

En tout cas, le transfert de l'organisation de la journée du 10 décembre au Médiateur de la république a redonné, semble-t-il, goût aux citoyens et aux associations de participer à nouveau aux sessions. Dès 2013, première année de l'organisation de l'EID par le Médiateur de la République, on a assisté à un bond spectaculaire des interpellations, bond de 60,90 %, par rapport à l'année précédente, puisqu'on est passé de 110 à 177 interpellations et les chiffres de 2014 manifestent la même progression : bond de 60,45 % (on est passé de 177 à 284 interpellations).

C'est le signe visible qu'il fallait opérer ce transfert. Il restera maintenant au Médiateur de la République à capitaliser cette confiance retrouvée de la population dans l'institution. Il doit faire en sorte que l'engouement de la nouveauté se maintienne sur le long terme.

VI.1.2. ***Le nombre des interpellations rejetées.*** L'absence de données oblige à ne pas prendre en considération les années 1994 à 1996. Sur les seize éditions de l'EID retenues, le nombre de rejets s'élève alors à 895 interpellations, soit un pourcentage de 39,54 % de l'ensemble des interpellations reçues. Le tableau ci-dessous montre que, souvent, on a été au-dessus de ce taux : les années 1997, 2001, 2007 et 2008 détiennent la palme, avec des quotités égales ou supérieures à la moitié des interpellations reçues.

Années	Interpel. rejetées	Total des interpel.	Pourcentage (%)
1997	106	198	80,80
2001	90	170	52,94
2006	32	78	41,02
2007	28	56	50,00
2008	81	121	66,94
2010	41	89	46,06
2011	43	96	44,79
2013	76	177	42,93
2014	131	284	46,12
TOTAL	**628**	**1 269**	**49,48**

Même si les mathématiques ne disent pas toute la vérité, ces chiffres sont inquiétants. En premier lieu, la persistance de nombreux rejets signifie que les interpellateurs, dans leur majorité, ne comprennent ou ne connaissent pas « les règles du jeu ». Il est évident qu'une véritable campagne en faveur de l'EID doit d'abord expliquer aux citoyens ou aux administrés en général les affaires qui ne doivent pas venir devant l'institution. En second lieu, ces nombres élevés et répétés sont de nature à décourager les interpellateurs éventuels ; ils peuvent craindre que leur affaire ne soit pas retenue et du coup n'osent pas saisir l'organe d'organisation. Petit à petit, un désintérêt peut alors s'installer.

On a pu imputer ces rejets au fait que l'EID était rattaché au Ministère de la Justice et que celui-ci ne souhaitait pas voir certaines affaires déballées en public. Les trois éditions organisées sous l'égide du Médiateur de la République montrent cependant des pourcentages de rejets

qui dépassent les 40 %. Si le défenseur des administrés, leur interface avec l'administration, ne veut pas provoquer le même désenchantement dans la population, ses services devront mettre un accent particulier pour expliquer, pendant la période de campagne, quelles sont les conditions de recevabilité des interpellations.

Comme le Secrétariat Permanent, par sa Division « Organisation » prévient les interpellateurs dont les propositions d'intervention ont été retenues, il serait bon aussi que ceux dont les propositions ont été rejetées reçoivent également notification du rejet, avec une courte explication. La Commission d'organisation a établi une typologie des motifs de rejet ; il suffit de joindre celui ou ceux qui justifient le rejet à la notification adressée à l'interpellateur.

VI.1.3. ***Le nombre des interpellations « pour suite à donner ».*** Il est de 762, soit 33,67 % de l'ensemble des interpellations des dix-neuf (19) éditions. Souvent, ce nombre a été inférieur à celui des interpellations rejetées, mais supérieur à celui des interpellations « lues en public ». La notion d'interpellation « pour suite à donner » correspond aux interpellations qui sont recevables, qui ne seront pas présentées en public, mais seront transmises aux ministres intéressés pour qu'ils y donnent une réponse publique éventuellement, et en tout état de cause, interpellations auxquelles ils devront trouver la solution idoine. Ce classement n'est pas sans poser de questions. En effet, sur quels critères des interpellations sont-elles mises dans cette catégorie ? Est-ce tout simplement la question du temps qui ne permet pas d'exposer toutes les doléances en public ou bien existe-t-il d'autres raisons ? S'agit-il d'interpellations qui seraient redondantes par rapport à quelques-unes qui seront déjà exposées en public à cause de leur objet, par exemple portant sur la matière foncière alors qu'on en a déjà retenu qui seront lues en public ?

De même qu'une typologie des critères de rejet a pu être établie, de même, il serait bon qu'il en existe pour cette catégorie d'interpellations. Si la frustration qui peut résulter du fait de ne pas voir sa cause présentée au public est certainement moins forte que celle du rejet, il reste que le public ne sait pas pour quel motif telle ou telle réclamation ne viendra pas au-devant de la scène. Il peut être intéressant que le Secrétaire Permanent, dans son discours introductif, indique le nombre d'interpellations classées dans cette série ainsi que les principaux ministres concernés.

VI.1.4. ***Le nombre des interpellations « lues en public*** ». Nos statistiques dégagent un chiffre total de 606 interpellations, soit 26,77 % du total. On pourrait distinguer les années fastes des années de vaches maigres, étant entendu que le chiffre d'interpellations lues en public n'est pas très significatif en soi. Si sur 46 interpellations, 27 sont présentées en public, on obtient le pourcentage record de 58,69 % (cas de l'année 2004) ; en revanche si sur 269 interpellations, 98 sont présentées en public, cela ne représente que 36,43 % (cas de l'année 1998). Cette élasticité laisse cependant perplexe. Disposant de la même durée de temps, à savoir une journée de 12 heures, comment dans certains cas, pouvoir présenter 98 interpellations et dans d'autres, seulement 27 ? A partir de 2006, on a souvent été en dessous de ce chiffre, avec une moyenne tournant autour de 19 à 23 interpellations ; avec deux exceptions cependant : en 2012 et 2013, 35 et 36 interpellations ont été lues en public.

Pour permettre aux orateurs de présenter leur affaire sur un laps de temps suffisant, il semble que le chiffre de 25 ne devrait pas être dépassé. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte : la durée d'exposition nécessaire, la place des interventions des associations, le nombre de ministères concernés lors de l'édition. C'est la combinaison de ces différents éléments qui permet de déterminer le nombre convenable d'affaires à lire en public. Cependant, en dehors du nombre, c'est le caractère d'atteinte grave et symptomatique

aux droits des individus de l'affaire qui doit d'abord guider le choix de la présentation en public, sans oublier l'aspect pédagogique.

VI.1.5. *Le nombre total des interpellations retenues.* Partant toujours du postulat que les données des trois premières éditions de l'EID ne peuvent être prises en compte ici, on obtient un total de 1303 interpellations qui ont été retenues par les différentes commissions d'organisation ou de dépouillement sur un total de 2 208 reçues, soit un taux de 59,01 %. L'année 1999 intrigue quelque peu, dans la mesure où la totalité des 145 interpellations reçues ont toutes été retenues, soit en lecture en public, soit pour suite à donner. La commission de dépouillement n'aurait donc rien eu à rejeter ! Les taux des années 2004 et 2005 pareillement. Leur niveau élevé ne s'explique-t-il pas davantage par le fait qu'on a exclu d'office de nombreuses interpellations, au motif de leur tardiveté ?

En sens contraire, le taux de l'année 2008 est également excessivement bas. Une trop grande sévérité de la commission d'organisation ? Ou comptabilisation, malgré tout, comme irrecevables des interpellations parvenues tardivement ? Ou bien l'actualité politique nationale a-t-elle poussé les citoyens à poser de nombreuses questions qui n'avaient rien à voir avec l'EID ? L'interrogation mérite d'être soulevée.

Le détail est décrit dans le tableau ci-dessous :

Années	Total des interpel. retenues	Total des interpellations	Pourcentage (%)
1997	92	198	46,46
1998	203	269	75,46
1999	145	145	100,00
2000	114	240	47,50
2001	70	170	41,17
2004	41	46	89,13
2005	48	55	87,27
2006	46	78	58,97
2007	28	56	50,00
2008	40	121	33,05
2009	47	74	59,45
2010	48	89	53,93
2011	53	96	55,20
2012	74	110	67,27
2013	101	177	57,06
2014	15	284	53,87
TOTAL	**1 303**	**2 208**	**59,01**

Au total, que conclure sur ce premier aspect du bilan de l'EID ?

Ces chiffres sont révélateurs de l'état de l'opinion publique face à l'Espace d'Interpellation Démocratique. Le nombre total d'interpellations est assez significatif, si on le rapporte au nombre total des affaires traitées par les juridictions, toutes catégories confondues. Cependant, on doit se poser un certain nombre de questions. Par exemple, le nombre des

interpellations reflète-t-il effectivement les problèmes réels des Maliens ? Ces interpellations émanent-elles de toutes les couches de la société malienne ? Ainsi, on peut être surpris que les interpellations n'enregistrent pas davantage de plaintes de « bonnes », de « domestiques » ou « d'employées de maison », alors que l'on sait bien qu'elles sont souvent maltraitées, mal payées et sont corvéables à merci. Leur cause ne fait même pas l'objet de dénonciation par les associations de défense des droits des femmes. Or, n'est-ce pas un domaine où une législation nationale protectrice devrait intervenir ?

La question de la répartition des interpellations entre « gens de la ville » et « gens de la campagne » est également importante. Les statistiques évoquées ci-dessus ne permettent pas de répondre à cette question de façon précise. Ce qui est certain, c'est qu'on peut observer une évolution en faveur des « gens de la campagne ».

Au départ, leur participation était négligeable. L'intensification de la campagne publicitaire préparatoire de l'EID à travers la presse parlée (radio et télévision) a incité des personnes des autres régions du Mali à intervenir dans les débats de l'EID. Ce furent d'abord des habitants de la Région de Koulikoro (environs de Bamako) et ensuite, ceux des autres Régions : Kayes, Sikasso et Ségou. Aussi, lors de l'édition de 2013, les interpellations se sont réparties en parts égales entre les habitants de la capitale et les ressortissants des autres régions du Mali ; en 2014, les interpellations provenant des régions sont légèrement supérieures à celles qui viennent de la capitale, 50,70 % contre 49,30 %.

Les différents rapports sur les éditions de l'EID ne permettent pas de déterminer avec certitude la répartition des interpellations selon le genre. Il semble qu'elles émanent majoritairement d'hommes, mais sans qu'on soit à même d'établir des pourcentages. L'impression de la dominante masculine résulte sans doute de la place éminente des hommes dans les activités économiques ou sociales susceptibles de générer des conflits majeurs.

Enfin, les entreprises, en tant que personnes morales semblent également absentes des interpellations, du moins en tant que personnes interpellantes. En effet, elles sont souvent mises en cause dans les litiges relatifs au droit du travail et en particulier pour des cas de licenciements abusifs. Mais, les personnes morales peuvent tout à fait être victimes de violation de leurs droits. Par exemple, elles peuvent se heurter à des lenteurs administratives excessives lors d'acquisitions de terrains pour bâtir une entreprise ou à des refus administratifs d'acquitter le paiement des marchés publics exécutés. Pourtant, on ne les voit pas saisir l'EID.

En tout cas, sur ces deux chapitres, celui du genre et celui des sociétés commerciales ou civiles, il serait judicieux d'identifier dans des rubriques spécifiques leur participation à l'Espace d'Interpellation Démocratique. Le bilan dressé jusqu'ici n'est que quantitatif. Il faut aborder maintenant l'aspect qualitatif. En somme, quelles sortes d'interpellations viennent devant le jury d'honneur ou quelles sont les différentes sortes d'affaires qui sont portées à son attention ?

VI.2. LE CRITÈRE DE LA DIVERSITÉ DES INTERPELLATIONS

VI.2.1. *La classification par ministère.* Dès les premiers instants de la création de l'EID, une forme de classification des affaires s'est tout de suite imposée : une classification par ministère. On en trouve encore un exemple pour la 19ème édition, celle du 10 décembre 2014.

Le Secrétariat Permanent a ainsi pu dresser le tableau suivant : [47]

Ministères	A lire	Suite à donner
Justice et Droits de l'homme	12	40
Intérieur et Sécurité	6	24
Domaines de l'Etat et des affaires foncières	1	15
Economie et finances	2	3
Réconciliation	0	7
Solidarité, Action humanitaire, reconstruct. du Nord	1	6
Défense et Anciens Combattants	0	3
Assainissement, Environnement, Eau	0	4
Femme, Enfant et Famille	1	0
Affaires religieuses et culte	1	0
Développement rural	1	5
Santé et Hygiène publique	1	3
Emploi et formation professionnelle	3	0
Industrie	1	0
Equipement, Transports et désenclavement	1	2
Travail, fonction publique et relations avec Institut.	1	3
Mines	1	1
Affaires étrangères, Intégration africain et coop. intern.	1	0
Education nationale	0	2
Energie	0	1
Maliens de l'Extérieur	0	1
Enseignement supérieur et recherche scientifique	0	1
Décentralisation et Ville	4	29
TOTAL	**37**	**140**

Selon ce tableau, lors du forum de 2014, il n'y eut pas d'interpellation adressée directement au Premier Ministre. Cela peut arriver. Tout comme au moins, cinq à six ministères qui n'étaient pas concernés cette année-là.

L'intérêt de ce classement réside dans le fait qu'il démontre que tous les Ministres peuvent être tenus de répondre d'affaires relevant de leur compétence en séance publique. Tous doivent donner des réponses adéquates aux interpellations qui leur sont adressées et le public peut mesurer le sérieux avec lequel le dossier est abordé ou s'il l'est de façon biaisée.

47 Il ne faut pas se laisser abuser par ce tableau. Sa lecture permet d'aboutir à 37 interpellations à lire, là où la Commission de dépouillement n'a retenu que 23 ; de même, la même commission a retenu 130 interpellations « pour suite à donner », alors que le tableau ci-dessus indique 140 ! C'est tout simplement que la même interpellation peut concerner plusieurs Ministères.

Cependant, seule la classification par grandes catégories de thèmes paraît à même de mieux faire comprendre quel est le champ couvert par les interpellations, quels sont les lieux et sources de différends avec les administrations au Mali.

VI.2.2. *La classification par champs thématiques*. Au bout d'un certain nombre d'éditions de l'EID, très naturellement, les commissions d'organisation successives ont abouti à une typologie des interpellations.

Aujourd'hui, celles-ci peuvent se répartir entre quatre domaines principaux : 1.la gestion domaniale et foncière ; 2.les demandes d'exécution de décisions de justice ; 3.la régularisation de situations administratives ou de pensions ; 4.les demandes de paiement d'indemnités ou de réparation de préjudice dans le cadre de la rupture des relations de travail.

Rares sont les interpellations qui ne peuvent pas trouver place dans cette distribution : on les retrouvera dans une 5ème catégorie générique « Autres ».

VI.2.2.1. *La gestion domaniale et foncière*. Aucune des sessions de l'EID n'a échappé à la lancinante question de la gestion domaniale et foncière au Mali. Pour être plus précis, on assiste à une spéculation foncière très importante où les imbroglios tiennent autant, à la fourberie de certains propriétaires fonciers, qu'au chevauchement des lois de la République et des coutumes ancestrales en matière foncière. Les conflits sont aussi divers que les situations sont complexes.

Parfois, c'est la « spoliation d'un terrain par un cadre de l'administration sur la base de faux documents » (5ème édition EID) ; une autre fois, c'est « l'occupation du terrain d'autrui sans titre par un groupe ethnique, ici des Bozos», qui malgré sa condamnation par le tribunal ne veut pas quitter les lieux (5ème édition) ; une autre fois, c'est l'un des cohéritiers d'un bien indivis qui donne ce bien en hypothèque à un bijoutier, à l'insu des autres ; ce bien est immédiatement cédé à un tiers; les cohéritiers obtiennent auprès des juridictions la nullité de cette cession, mais ces décisions ne sont pas exécutées et le détenteur démolit quand même « notre concession familiale » (10ème édition) ; l'expulsion d'un locataire qui ne paie pas son loyer peut se retourner contre vous et donner lieu à des retours incessants devant l'Espace d'Interpellation Démocratique, tel le cas de ce propriétaire condamné par la justice pour avoir éjecté un occupant qui ne payait pas ses loyers ; malgré ses démarches pour montrer la vanité de cette décision intervenue en 1990, il a demandé, sans beaucoup de succès, le soutien de l'EID entre 1998 (5ème édition) et 2005 (10ème édition). Autre exemple : le préfet accorde un permis d'occuper, le jeune concerné construit garage et logement et voilà que, avec la décentralisation, c'est le maire qui lui demande de « déguerpir » du terrain. On le voit, on pourrait multiplier les cas à l'infini.

Aussi, le Jury d'honneur est-il revenu plusieurs fois sur le sujet. Dès 1998, il recommandait que les « déguerpissements de la zone aéroportuaire soient suivis de recasement des 3556 personnes concernées »; en 2005, devant l'ampleur du problème foncier, il devenait plus critique et écrivait à l'endroit du Gouvernement : « Considérant le nombre élevé d'interpellations sur le foncier, aussi bien dans la catégorie de 'suite à donner' que dans celle 'retenues pour être lues', considérant que les problèmes fonciers s'accompagnent souvent de corruption, de spéculation, de lenteurs judiciaires et administratives qui peuvent être source de conflits et de troubles à la paix sociale, le Jury d'honneur…recommande vivement aux ministères concernés (parmi lesquels le Ministère de l'Administration Territoriale et des collectivités locales, celui des Domaines de l'Etat et des affaires foncières et le Ministère de la Justice) de se concerter *dans les plus brefs délais* afin de trouver une réponse rapide et transparente à toutes les interpellations portant sur un problème foncier et qui traînent

depuis des années ; recommande qu'il soit trouvé des solutions appropriées dans le respect de la loi de la République et des droits des citoyens ».

Cette admonestation est assez sévère. En effet, malgré les modifications du Code Domanial à plusieurs reprises, les problèmes n'ont pas diminué ; bien au contraire. En effet, en Afrique en général et au Mali en particulier, la terre est l'outil qui fait vivre le plus de gens, soit plus de 60 % de la population, car on est majoritairement ou agriculteur ou éleveur ou pêcheur. A côté de cette réalité, il s'en trouve une autre, celle des fonctionnaires ou salariés du secteur privé dont les retraites sont faibles. Pour se prémunir face à l'avenir, ils utilisent tous les moyens - et tout leur semble bon - pour acquérir des terrains dans les alentours des villes, y compris la corruption des magistrats, des avocats, des agents publics et tous autres intervenants dans la distribution foncière.

Il est évident que les différends continueront toujours d'affluer vers l'EID et que les solutions ne seront que individuelles ou personnelles, au cas par cas. En revanche, la règlementation disciplinaire aurait pu prévoir des sanctions administratives lourdes aussi bien pour toutes les catégories de fonctionnaires, qui se livreraient ou se rendraient complices, par leurs décisions ou jugements d'actes de spoliations ; à cela, il faut ajouter que la législation pénale, de son côté, aurait pu prévoir des peines spécifiques lourdes dans les cas de spoliations. Car il s'agit, en vérité, de « vols aggravés par le fait que les auteurs participent au pouvoir » réalisés sur des personnes souvent « démunies et fragiles » ; par leurs actes, ils manifestent un manque total à la déontologie et au service public.

En tout cas, la place tenue par les problèmes fonciers dans l'ensemble des travaux de l'EID montre bien son adaptation par rapport aux problèmes maliens. En effet, c'est sous l'arbre à palabre que ces problèmes se résolvaient ; aujourd'hui, qu'ils échoient aux sages du Jury d'honneur est tout à fait naturel dans l'esprit des populations et des interpellateurs.

VI.2.2.2. ***Les demandes d'exécution des décisions de justice.*** Le Mali veut être un Etat de droit. Cela signifie que les différends entre les particuliers ou ceux qui opposent ces derniers à l'administration ne sont pas résolus par la violence, mais devant les juridictions. Une fois les sentences rendues, celles-ci doivent être mises en œuvre par les personnes qui « ont succombé devant elles », de manière à ramener la paix et à rétablir l'ordre social. Malheureusement, on doit reconnaître que la multitude des interpellations portées devant l'EID pour inexécution de décisions de justice n'est pas sans inquiéter le citoyen malien et le faire douter de la réalité de l'Etat de droit dans son pays.

On peut en donner plusieurs exemples. C'est le cas de cette décision du 16 mars 1998 qui condamne le Corps de la Paix américain à verser une indemnité à l'un de ses anciens employés pour licenciement abusif ; pourtant l'auteur du dommage refuse de s'exécuter (5ème édition) ; c'est le cas de cette personne dont la station de distribution d'essence a subi de graves dommages dus à un véhicule en circulation qui l'a percutée ; l'automobiliste est condamné par le juge et la victime n'arrive pas à faire exécuter la décision (5ème édition) ; c'est le cas de cet huissier qui a détourné des sommes qu'il devait recouvrer ; le créancier le fait condamner par la justice et pourtant, il n'obtient pas de remboursement (11ème édition) ; en 2004, une société minière est condamnée par le Tribunal du Travail de Bamako pour n'avoir pas payé à ses salariés une prime de rendement (en 2006, l'affaire reviendra encore devant l'EID) ; en 2007, ils ne l'ont toujours pas perçue : l'affaire se retrouve devant la 12ème édition de l'EID ! Quand bien même le Jury d'honneur a fait des recommandations, celles-ci ne sont pas toujours immédiatement suivies d'effet, comme en témoigne l'affaire qui a opposé un travailleur à la Régie des Chemins de Fer du Mali en 1995 ; malgré sa condamnation, la Régie ne s'exécute pas, utilise des manœuvres dilatoires et obtient en 1997 de la Cour

d'Appel une décision demandant le retour devant une Commission paritaire de classement et au 10 décembre 1998, rien n'avait avancé, malgré la recommandation faite par le Jury d'honneur lors de l'EID de 1997 (4ème édition) ; une décision définitive de la Cour d'Appel était attendue le 4 janvier 1999 !

Il importe de souligner ici qu'outre l'inexécution des décisions de justice, le Ministère de la Justice a été souvent interpellé pour d'autres dysfonctionnements : la lenteur de certains procès, des décisions dont le bien-fondé était discutable et qui laissaient supposer de flagrantes tentatives ou réussites de corruption des magistrats, etc.

A lire les textes des interpellations, on sent le désarroi des intervenants et l'Espace d'Interpellation Démocratique est pour eux le lieu d'un soulagement. Ils nourrissent alors des espoirs démesurés dans les capacités du Jury d'honneur. La mise en place du Programme Décennal du Développement de la Justice (PRODEJ) (2000-2015 en deux phases quinquennales) est due, sans doute, aux multiples récriminations qui ont été portées contre l'institution. Deux axes principaux y sont inscrits et qui semblent répondre aux lacunes relevées : la formation de nouveaux magistrats et l'approfondissement de celle des anciens ; la multiplication des juridictions, afin de couvrir l'ensemble du pays. Malgré tout, la Justice demeure le ministère le plus interpellé, encore en 2014.

Aussi, la conclusion s'impose que, si les pouvoirs publics ne veulent pas détruire le crédit de l'Espace d'Interpellation Démocratique, ils doivent impérativement entreprendre des réformes de fond de la justice malienne afin qu'elle puisse recueillir de nouveau l'adhésion des Maliens.

VI.2.2.3. ***La régularisation de situations administratives ou de pension.*** Les différentes éditions de l'EID ont vu de nombreuses interpellations, dont l'objet portait essentiellement sur des questions administratives. Elles concernaient la plupart du temps l'Etat ou des établissements publics et entreprises dépendant de lui. On a pu ainsi relever des cas de demandes de réintégration ou d'indemnisation pour fins anticipées du contrat de travail, qu'il s'agisse de la Compagnie Malienne des Textiles (COMATEX, 5ème édition) ; de l'ex-OERHN (Office d'Exploitation des Ressources Hydrauliques du Haut-Niger – Sélingué : 5ème édition) ou de l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique (ASECNA) ; il pouvait s'agir de demandes de reclassements ou d'avancement, de demandes de reconnaissance d'équivalence de diplômes (certificat d'aptitude professionnelle), de réintégration dans la fonction publique et régularisations de pensions (tous ces faits sont relatés lors de la 10ème édition).

Des interpellations de même nature ont également été produites dans les éditions suivantes. Qu'est-ce que cela signifie ? Que l'administration malienne et ses dépendances ont du mal à fonctionner correctement, comme si elles étaient encore en rodage, à moins qu'il s'agisse d'actes délibérés pour nuire à autrui ou d'incompétences notoires.

Quoi qu'il en soit, ces interpellations démontrent la nécessité d'approfondir la conscience professionnelle des cadres supérieurs de l'administration malienne ou leur sens des responsabilités.

On notera que, tout comme en matière d'exécution des décisions de justice, le Médiateur de la République est également souvent saisi dans le même domaine de demandes de régularisation de situations administratives, de rétablissement ou de paiement de pensions.

Cela démontre qu'il existe une marge de progression dans la qualité du fonctionnement administratif ou de celui des entreprises publiques au Mali.

L'Espace d'Interpellation Démocratique ne peut qu'y contribuer positivement par ses « piqûres » régulières de rappel.

VI.2.2.4. Les demandes de paiement d'indemnités ou de réparations de préjudices. Les interpellations qui entrent dans cette catégorie concernent essentiellement les relations entre personnes privées, cependant, les autorités publiques peuvent également être mises en cause. Concernant les situations où il s'agit essentiellement de relations de droit purement privées, des exemples ont pu être donnés lors des développements sur les inexécutions des décisions de justice. Les cas sont parfois cocasses, telle cette personne licenciée abusivement qui obtient le versement d'une indemnité décidé par le juge, indemnité malheureusement détournée par son propre avocat ! Pour se la faire verser, il ne voit qu'une seule solution, le recours à l'Espace d'Interpellation Démocratique (5ème édition) ; un agent a pu s'apercevoir que le salaire qui lui était servi était bien inférieur au versement effectué par le Ministère des Affaires Etrangères dans les comptes de l'Ambassade : cela provoque son licenciement ; il demande réparation du préjudice ; devant l'inertie du Ministère de tutelle, il interpelle celui de la Justice ; il peut s'agir de partants volontaires à la retraite auxquels la Compagnie malienne de Développement des Textiles (CMDT) refuse de régler le reliquat de leurs droits (tous exemples tirés des interpellations de la 11ème édition). Là encore, les cas peuvent être multipliés. Malgré tout, ils sont nettement moins nombreux que ceux qui couvrent la matière foncière ; nous sommes cependant dans l'impossibilité d'établir une statistique fiable.

Quoi qu'il en soit, ces interpellations appellent l'attention des pouvoirs publics au moins sur deux champs du droit : celui du droit du travail où l'employeur, en cas de licenciement a tendance à ne pas respecter les droits du travailleur et celui du droit de la fonction publique où il semble qu'en cas de départ anticipé, l'administration elle-même a tendance à mépriser les droits du partant, comme l'ont révélé les interpellations de l'Association des Travailleurs partants Volontaires à la Retraite (ATVR) depuis 1997[48]. Et sans doute, faut-il clarifier les droits des travailleurs en cas de licenciement et surtout en cas de liquidation de l'entreprise, afin que ceux-ci ne soient pas les derniers à être admis au boni de liquidation.

VI.2.2.5. Les autres cas. En essayant de classer les interpellations, nous avons pu les ranger dans quatre grandes catégories. Cependant, certaines affaires demeurent spécifiques et ne peuvent y entrer. On peut en relever quelques-unes. Il s'agit d'affaires aussi diverses que la nomination par arrêté du préfet de cercle de deux chefs, en seize (16) jours d'intervalle, pour le même village (5ème édition) ; l'usurpation de la propriété d'une école communautaire par le gestionnaire élu par l'association des parents d'élèves ; le non-paiement d'une importante somme (22 millions de FCFA) d'argent due par une structure parapublique (cas tirés de la 10ème édition) ; le refus de tribunaux de payer des honoraires dus à des avocats au titre de l'assistance juridique (environ 18 millions de FCFA) ; la demande d'un chef d'arrondissement afin que les frais occasionnés par un accident qu'il a provoqué alors qu'il était en « mission commandée », soient pris en charge par l'Etat ; dans le même ordre d'idée, dans des circonstances analogues, un attaché d'administration demande la prise en charge des frais résultant d'un accident (12ème édition), etc.

Au terme de cet inventaire des réclamations-interpellations violant les droits des personnes, on peut simplement relever leur grande diversité et l'étendue des domaines qu'elles couvrent. Elles révèlent la variété et la spécificité des différends qui peuvent surgir entre les individus au Mali et entre les administrés et leurs administrations. Cependant, trois

48 Noter qu'en janvier 2015, leur affaire était encore pendante, devant le Cour de Justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

ministères sont le plus souvent concernés, ceux de l'Administration Territoriale et des collectivités locales, de la Justice et des Domaines et Affaires foncières.

En conclusion sur cet aspect du bilan de l'EID, on peut retenir tout d'abord que les interpellations recouvrent les préoccupations principales des Maliens et qui, du fait de leur caractère vital pour chacun, donnent lieu à de nombreux différends. Diverses voies de solution existent : la justice traditionnelle, le recours au Médiateur de la République ou tout simplement à la médiation traditionnelle. A cause de son impact particulier, certaines personnes préfèrent recourir à l'EID comme instance dernière et suprême.

Signalons le caractère pathétique et très émotionnel de certaines interpellations, qui démontre souvent, le désarroi face à un Etat qui paraît tout-puissant (et non pas un Etat serviteur du peuple) et à une justice qui donne l'impression de fonctionner au détriment des justiciables. A ce titre, il nous semble que l'Espace d'Interpellation Démocratique est très utile, car il permet de saisir la vraie sensibilité du peuple et l'opinion qu'il nourrit à l'égard de ses dirigeants.

Le sentiment de révolte qui peut être contenu dans de nombreuses interpellations a-t-il disparu au lendemain de l'EID ? Il est difficile de répondre à cette interrogation, pour deux raisons. La première, c'est que les réponses des Ministres sont données oralement et ne sont pas forcément transcrites dans les documents que nous avons pu consulter, la seconde, c'est que le suivi des recommandations du jury d'honneur et des réponses-promesses ministérielles relatées dans les rapports consultés n'a pas été de nature à permettre la mesurer du degré de satisfaction des interpellateurs.

La répétition des affaires en matière foncière ou le retour devant l'EID de la même affaire plusieurs éditions de suite démontrent, soit la complexité de la question, soit une mauvaise volonté à apporter une solution. Aussi, ne faudrait-il pas que l'EIDsoit « seulement un cadre favorable à la dénonciation des mauvaises pratiques administratives mais aussi, un mécanisme dont les interpellateurs attendent quelques soulagements à leurs démarches[49] ».

On aperçoit ici les limites de l'exercice. L'inventaire que nous venons de dresser ne représente pas l'intégralité de l'activité de l'EID. Celui-ci est aussi un lieu d'expression de la société civile.

VI.3. LE CRITÈRE DE LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il est entendu que l'EID est un forum d'expression démocratique. Dès son initiation, la société civile, à travers ses multiples associations l'ont investi et y ont apporté les débats les plus divers. La plupart du temps, ceux-ci sont portés par des associations 'spécialisées' dans la défense des droits humains, mais parfois, il s'agit de simples individus ou d'associations poursuivant tout à fait d'autres buts.

VI.3.1. Débats ouverts par des individus ou des associations 'ordinaires'. Les premières éditions de l'EID ont été émaillées par de nombreux débats ouverts par des individus ou des associations, sur les thèmes les plus divers. Par exemple, au titre de la 5ème édition, nous pouvons citer :

- en matière de sécurité publique : interrogation publique sur le fait qu'il n'y ait que 14 gendarmes dans la Région de Kidal, en 1998, pour 260 000 km2 ;
- en matière d'équipement routier : dénonciation de l'enclavement du village de Toukoto dans la Région de Kayes ;

49 Voir l'Allocution du Médiateur de la République à l'ouverture de la 19e session de l'EID, le 10 décembre 2014, doc. polyc. p. 10.

- plainte de l'Association des Migrants de la Région de Kayes (AMRK) et dénonciation de vexations administratives, alors que les émigrés font vivre, par leurs transferts financiers de nombreux villages et permettent leur équipement en infrastructures diverses ;
- appel au Ministre de la Santé afin que des mesures soient prises contre la vente de médicaments non contrôlés ;
- interpellation du Ministre de la Justice par un citoyen sur la vie dans les centres de détention et les commissariats de police ;
- complainte d'un professeur adressée au Ministre de la Jeunesse en faveur des étudiants ayant fini leurs études, mais sans travail, alors que les subsides versés par l'Etat à des ONG pour les aider sont détournés ;
- interpellation du Ministre de l'Habitat et de l'Urbanisme par l'Association des Paralysés du Mali sur leurs difficultés d'accès aux bâtiments publics ;
- etc.

Il n'est pas sûr que certaines de ces interpellations seraient prises en compte aujourd'hui. Pourtant, on continue d'en trouver qui ne sont pas très éloignées du même esprit. Contentons-nous de relever dans l'édition de 2007 les deux interpellations suivantes :

- sur la non-application de la règlementation routière dans la ville de Bamako ;
- sur le manque d'électrification du quartier Hérémakono de la Commune V de la capitale.

Toutes ces interpellations mettent sur la place publique des préoccupations qui n'appartiennent pas qu'à leurs seuls auteurs. Elles sont partagées par un groupe déterminé ou même une région toute entière. Cependant, leur recevabilité est douteuse dans la mesure où des droits individuels ne sont pas directement mis en cause. A cela, on peut opposer une certaine vision déjà ancienne qui veut que, au Mali, les droits ne soient pas abstraits, mais concrets : sans route, la liberté de circulation ne veut pas dire grand-chose ; sans travail, le droit à une vie décente a peu de chance de se réaliser en ville ; n'électrifier que les grandes villes, c'est faire une discrimination par rapport aux habitants de gros bourgs ou villages, etc. Mais à trop suivre une telle pente, l'Espace d'Interpellation Démocratique ne deviendrait-il pas un forum où chacun viendrait donner son appréciation sur la politique générale de développement du Gouvernement ? N'excèderait-il pas son champ de compétence ?

VI.3.2. ***Débats ouverts par les associations de défense des droits humains.*** L'Association Malienne des Droits de l'Homme a été une grande promotrice de l'EID. Elle n'est pas la seule ; nous avons déjà eu l'occasion d'énumérer un certain nombre d'entre elles. La participation de ces associations militant pour la défense des droits de la personne a été constante et massive tout au long des différentes éditions de l'EID. Elles ont apporté leur contribution à la réflexion sur de nombreux problèmes de la société malienne :

- la ratification des textes internationaux signés par le Mali dans les domaines aussi divers que les droits de la femme, les droits de l'enfant, le Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- les dénonciations d'une justice à deux vitesses ;
- la dénonciation de la corruption dans les affaires de l'Etat et dans la société en général ;

- la dénonciation des dysfonctionnements dans le système éducatif malien ;
- les droits des personnes âgées ;
- la lutte contre le trafic des enfants ;
- la lutte contre les mutilations sexuelles féminines ;
- les discriminations faites aux femmes en matière d'héritage ;
- les mariages précoces ;
- les droits humains du détenu ;
- l'intérêt de l'enfant dans le cadre de l'adoption internationale ;
- la protection de l'enfant en matière pénale ;
- la violence sur les enfants dans les écoles en général et les écoles coraniques en particulier ;
- l'effectivité des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux ;
- la lutte contre des fléaux majeurs causés à la nature tels que les coupes abusives de bois, les feux de brousse, le gaspillage de l'eau ;
- des alertes sur les maladies sexuellement transmissibles ;
- l'abolition de la peine de mort ;
- etc.

En conclusion, on peut retenir que l'impact de cette participation n'est pas négligeable. C'est par elle que s'opère la formation d'une opinion publique nationale, c'est par elle que se développe le sens démocratique chez chacun.

Chaque fois, il s'agit pour les individus comme pour les associations, d'une part, de mettre sur la place publique une préoccupation de la société, et d'autre part, de tirer la sonnette d'alarme, afin que des réflexions et des actions soient entreprises par les différents Ministères concernés. Il se trouve que ces interventions des associations ont parfois été suivies d'effet. Ainsi, un nouveau code des personnes et de la famille fut élaboré, mais qui rencontra, malgré son adoption par l'Assemblée nationale, une forte opposition d'une partie de la communauté musulmane, de sorte qu'il ne put être ratifié ; la peine de mort a fait l'objet de projet de loi, mais n'a toujours pas été officiellement abolie, le texte étant chaque fois repoussé à la session parlementaire suivante, y compris en 2014 ! Mais dans d'autres situations, des résultats concrets ont été obtenus.

On le voit, l'EID, grâce aux associations, colle bien aux réalités maliennes. Elles jouent, par rapport à la société globale, un rôle d'intermédiaire (dans un autre langage, on dira d'intermédiation ou d'interface). Il permet ainsi une connaissance, un approfondissement de la mise en œuvre des droits humains au Mali et une prise de conscience de plus en plus forte.

VI.4. LES RECOMMANDATIONS DES JURYS D'HONNEUR

On l'a dit plus haut, le Jury d'honneur est cette composition de sages qui vont écouter, toute la journée durant, les doléances des interpellateurs et qui ensuite feront une série de recommandations à l'intention du Gouvernement en fonction de l'impression laissée par les intervenants. Il faut le dire tout de suite : ces recommandations n'ont aucun caractère impératif ; d'ailleurs leur rédaction est pleine de componction et d'inflexions diplomatiques,

tout en adressant tantôt des congratulations, tantôt des reproches sévères aux autorités politiques.

Etant donné que les interpellations n'ont donné lieu à aucune instruction, sauf celles qui concernent l'inexécution de décisions de justice, les membres du Jury d'honneur ne peuvent se fier qu'à la bonne foi des interpellateurs.

Il faut ajouter que le temps réduit de l'EID ne permet pas d'établir un dialogue approfondi entre le jury d'honneur et les intervenants. Il en résulte que les recommandations restent souvent dans des généralités, même si parfois elles tendent à proposer des solutions immédiates et à tenter de panser les souffrances présentées au public.

Pour nous en tenir à quelques sessions récentes de l'EID, on remarquera que les recommandations commencent toujours par s'intéresser à l'organisation même de l'EID.

Il est ainsi arrivé que le Jury d'honneur regrette de n'avoir pas pu prendre connaissance des interpellations rejetées (14ème édition) ou qu'il suggère une amélioration du chronogramme de la préparation de chaque édition ; puis, les sages évoquent la situation générale du pays d'où ils tirent parfois des conseils pour le Gouvernement, tel, en 2013, celui de « trouver un accord consensuel permettant le dialogue entre les acteurs du conflit » et « de mettre en place une Commission internationale d'enquête prévue par les Accords de Ouagadougou afin d'engager la lutte contre l'impunité quels que soient les auteurs des violations graves commises au nord du Mali en 2013 » (18ème session).

Passant en revue les contributions des associations ou de certaines personnes, le Jury d'honneur appelle souvent à l'adoption de textes législatifs ou règlementaires ou à la ratification de textes internationaux. En 2014, il a demandé la mise en conformité de la Commission Nationale des Droits de l'Homme du Mali (CNDH-M) aux dispositions internationales, la ratification du traité sur le commerce des armes ou encore il a invité à la relecture du code des personnes et de la famille afin de permettre au Mali de se mettre en conformité avec ses engagements internationaux et régionaux.

Mais l'essentiel des recommandations est consacré aux interpellations, à leur contenu et au sentiment général qu'elles dégagent. Aussi, depuis la 5ème édition jusqu'à la dernière, chaque année, le Jury d'honneur invite les pouvoirs publics à lutter de façon constante contre la corruption, et en 2014, il a recommandé « une large campagne publique de moralisation et le strict respect de l'Etat de droit. Il souhaite que les comportements inappropriés des fonctionnaires et des élus ne restent pas impunis et que des comptes soient rendus au peuple malien » (19ème session).

Dans le même élan, « constatant que de nombreuses interpellations concernent aussi bien la spéculation foncière, que la régularisation de dossiers individuels, le Jury déplore les actes de corruption, de népotisme et d'abus de pouvoir des agents de l'Etat, préjudiciables tant à l'Etat malien qu'aux populations de nombreuses régions. Il recommande de mettre à profit la période de refondation de l'Etat pour rappeler à tous le respect des valeurs essentielles : valeurs républicaines, intellectuelles, morales et religieuses » (19ème session).

A de nombreuses reprises, des recommandations ont été formulées en matière d'administration de la justice et d'exécution des décisions de justice. D'autres incitations ont été formulées en matière de droits de la femme et de l'enfant. Dans des périodes antérieures, il est arrivé que le Jury s'intéresse aux droits économiques et sociaux et recommande « de prendre des mesures énergiques pour lutter contre l'exclusion des plus défavorisés (enfants des rues et autres laissés pour compte) ; de prendre en compte la question de l'eau et de

l'électricité, afin de garantir au citoyen malien un habitat sain à l'approche du 3ème millénaire ; de continuer les efforts pour donner au citoyen malien des soins de santé adéquats » (5ème édition). De même, tout récemment, il a pris des positions claires sur l'application de la législation en matière de droit des travailleurs en cas de licenciement, en matière de torture dans les prisons, invoquant même les articles 3 de la Constitution et 209 du Code Pénal du Mali.

Il est parfois arrivé au Jury d'honneur de prendre des positions nettes sur certaines affaires qui ont été présentées : ainsi, il regrette qu'une entreprise de détergents qui devait être déménagée ne l'ait pas encore été, car polluant les eaux du fleuve et mettant en cause la santé des populations (18ème et 19ème éditions).

Enfin, les sages ont encouragé à plusieurs reprises femmes, hommes et associations à participer à l'exercice de l'EID du fait de sa fonction pédagogique.

Au total, que retenir ici ? Après cet inventaire de quelques recommandations qui se reprennent parfois d'une année sur l'autre, alors que les Jurys d'honneur ont des compositions différentes, la question, ici, est de savoir quel est le sort fait à ces demandes des sages. Sont-elles suivies d'effet ? Le Gouvernement les met-il en œuvre ? S'en inspire-t-il pour réorienter son action ?

La réponse à ces interrogations est bien délicate. En principe, la commission de suivi doit vérifier l'effectivité de la mise en œuvre des réponses faites par les ministres. En 1998, les recommandations de la 4ème édition de l'EID avaient fait l'objet d'une réponse point par point du Gouvernement au début des travaux de la 5ème édition. Malheureusement, cette habitude semble s'être perdue ces dernières années ; on en trouve encore une illustration en 2006. Ces réponses gouvernementales manifestaient le grand cas que l'Etat faisait de ces indications et incitations. Avec le renouveau de la Commission de suivi instituée par le Médiateur de la République, les pouvoirs politiques seront, sans doute, davantage incités à redire publiquement les mesures effectives qu'ils ont prises à la suite aux recommandations.

En somme, les recommandations ne sont que le reflet des interpellations qui ont été adressées au Gouvernement ; elles ont pu influencer l'action étatique, mais des statistiques n'ont pas été établies pour en mesurer l'incidence réelle.

VI.5. LE CRITÈRE DE LA CONNAISSANCE DU TRAVAIL DE L'EID PAR LES CITOYENS

Le dernier aspect à évoquer, pour achever de dresser le bilan de l'EID, porte sur le point de savoir si l'institution parvient à faire connaître, des citoyens, le résultat de ses travaux. En effet, les initiateurs voulaient que l'EID soit un vecteur pour informer l'opinion nationale sur l'état des droits de l'homme au Mali. Il faut vérifier si cet objectif est régulièrement atteint par les différentes éditions de l'EID. Pour répondre à l'interrogation, plusieurs paliers doivent être considérés. Le premier palier est celui de la préparation de la session : la Commission d'organisation utilise alors tous les canaux possibles pour informer sur l'approche de la date de l'évènement et inciter les interpellateurs potentiels à se manifester. Malheureusement, lors de cette campagne, il n'est pas fait état des résultats de l'édition précédente de manière à motiver davantage les personnes qui souhaiteraient porter leurs plaintes sur l'espace public.

Le second palier est celui de la tenue de la journée : en principe, tous les participants sont informés de l'état des droits humains au Mali au moment où ils repartent. Ils ont alors plusieurs

sentiments possibles: celui d'un pays où « rien n'avance en matière de droits de l'homme ; on vient d'assister à une mascarade» ; celui d'un Etat qui « progresse dans le bon sens »[50] . Quoi qu'il en soit, ces participants vont ensuite faire jouer la bouche à oreille. Ainsi se transmettent des informations qui confortent chacun dans sa prémonition ou son opinion favorable.

Au troisième palier, la suite de l'EID. A ce stade, la Commission de suivi a précisément la tâche de suivre les résultats des éditions. Communique-t-elle assez sur eux ? On peut en douter. Certes, pour la 19ème édition, la Commission de suivi s'est réunie pour faire une évaluation, mais sa communication avec la presse a consisté pour le moment à simplement rappeler des statistiques quant au nombre des interpellations lues en public, celles qui ont fait l'objet de suite à donner et les interpellations rejetées ; elle n'a même pas relevé, à lire la presse nationale, l'apport des associations, au cours des travaux, par des exposés thématiques.

C'est donc sans doute lors de la deuxième réunion d'évaluation, en octobre prochain, qu'on nous fera part des vrais résultats de l'édition, à savoir l'exécution par les ministres, des propos qu'ils ont avancés lors de l'EID. Il sera alors bon que sur les ondes des radios ou à la télévision ou dans la presse, on puisse en prendre connaissance et savoir ainsi que tel ou tel litige foncier évoqué pendant la session a bien reçu une solution favorable ou négative et pourquoi. C'est à ce prix qu'on aura une véritable transparence sur les résultats concrets de chaque journée de l'EID. Ne sommes-nous pas à l'ère de la « gestion axée sur les résultats » ?

Enfin, au dernier palier, le rapport sur chaque session de l'EID[51] est le principal support et véhicule de l'information sur les résultats. Il est dommage que la diffusion de ces instruments soit très restreinte ; les nombreuses associations des droits humains n'en sont même pas destinataires.

Il nous semble donc que des efforts doivent être entrepris afin de mieux diffuser les solutions, les réponses ministérielles, les changements introduits par le Gouvernement dans son action du fait des interpellations et des recommandations. La connaissance de tout cela permettra au citoyen d'avoir une image plus positive de l'Espace d'Interpellation Démocratique.

Au terme de ce bilan, on peut maintenant dresser les forces et faiblesses de l'institution.

VII - LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE L'ESPACE D'INTERPELLATION DÉMOCRATIQUE

En fait, il s'agit de dessiner ici une sorte de « portrait physique » de l'EID, à travers ses forces et ses faiblesses.

VII.1. LES FORCES DE L'EID

Incontestablement, l'Espace d'Interpellation Démocratique dispose de forces non négligeables.

Tout d'abord, c'est un *lieu d'exercice de la démocratie*. L'EID dispose donc de la force de la démocratie. On l'a déjà dit, les pays où le Gouvernement accepte de soumettre son

50 Propos glanés dans la presse nationale (Essor, Indépendant, Echos, Républicain).
51 Ces rapports étaient rédigés autrefois par le Ministère de la Justice et aujourd'hui par le Médiateur de la République.

action en matière de droits de l'homme au jugement direct, public et populaire ne sont pas légion. En cela, le Mali a pris une longueur d'avance, y compris sur les pays dits avancés du point de vue démocratique. L'engouement pour l'exercice au moment de son inauguration et son renouveau depuis deux ans, montrent bien que les populations maliennes y voient plus qu'un lieu d'amusement ou de défoulement.

En lien avec ce premier aspect, on peut dire que l'EID est un *lieu de contact direct* entre le peuple et ses gouvernants. Il ne s'agit pas d'une simple question de relations entre administrés et administration. Les tenants du pouvoir politique ont ainsi l'occasion de prendre le pouls de la société, de savoir ce qui l'anime, de connaître quels sont ses sentiments à son égard, de mesurer comment son action ou son inaction sont perçues. Ce genre de 'sondage' direct manque souvent aux dirigeants, de sorte qu'ils ne se complaisent dans les meetings de leurs seuls adhérents et perdent ainsi le contact avec le pays réel. Or, à lire certaines interpellations, on sent l'expression de gens simples, issus du peuple : agriculteurs, maraîchers, éleveurs, petits ouvriers, travailleurs des mines, petits entrepreneurs, etc. C'est-à-dire ceux que le gratin politique oublie ou ignore trop souvent lorsqu'il prend ses décisions.

La troisième force de l'EID réside dans le fait que *tous les problèmes* peuvent y être abordés, en définitive : il suffit, un tant soit peu, qu'ils aient un lien avec les droits de la personne, de son droit à la vie, à l'intégrité physique à son droit de propriété, en passant par les droits économiques, politiques et sociaux jusqu'aux droits dits de la troisième génération comme ceux du droit au développement ou à un environnement sain. L'inventaire que nous avons établi montre que tous ces aspects ont déjà pu faire l'objet d'interpellation.

En quatrième lieu, l'EID permet aux Pouvoirs politiques de voir *comment fonctionnent effectivement les institutions*. C'est le cas en particulier pour la justice. Elle a été l'institution la plus décriée lors de toutes les journées de l'EID. Sa lenteur, la corruption des magistrats, l'inexécution des décisions de justice, tout cela paraîtrait abstrait au Ministre chargé de ce département, si régulièrement, lors de chaque édition de l'EID, des témoignages « de choses vécues » ne venaient lui montrer concrètement que les services dont il est responsable connaissent de nombreux dysfonctionnements. Dans une moindre mesure, l'EID a montré également que la décentralisation n'a pas que de bons côtés, en particulier le fait d'avoir transféré la gestion foncière aux maires, a développé chez ces derniers un goût immodéré pour l'accaparement des terres ou une gestion mafieuse au profit d'amis ou du meilleur offrant.

Parmi les forces de l'institution, nous notons aussi *la souplesse de son fonctionnement* : la session se tient en une seule journée et son administration est plutôt légère, même si on peut trouver que le nombre des membres de la commission d'organisation est plutôt élevé. Cependant, comme il s'agit de personnes issues d'autres administrations, cela ne génère pas de surcoûts financiers. Ensuite, ni avant, ni durant la séance, les interpellateurs ne sont soumis à aucune contrainte particulière, si ce n'est celle de la courtoisie : il n'est pas demandé de venir avec un conseil ou un témoin ; chacun s'exprime selon son cœur et son niveau de maîtrise de la langue française ; en cas de besoin, on peut se faire assister d'un traducteur.

En cinquième lieu, l'EID est un *certain miroir de la société malienne*. En effet, au regard de la mal-gouvernance judiciaire et foncière et de l'accaparement des terres, on voit comment la « vie moderne » a renversé l'ordre des valeurs dans la société malienne où les qualités morales d'intégrité ou de respect du bien d'autrui le cèdent à l'accumulation de biens matériels. Ainsi, de façon indirecte, l'EID interroge les Maliens sur eux-mêmes et sur les

bases sur lesquelles ils veulent bâtir « leur commun vouloir de vivre ensemble ». Il impose donc un devoir d'introspection collective.

VII.2. LES FAIBLESSES DE L'EID

Ce qui est une force d'un côté, peut paraître une faiblesse de l'autre. Tel est le cas de la durée de la session de l'EID. En effet, au regard du nombre des interpellations reçues, certaines personnes ou associations souhaiteraient que l'exercice dure plus longtemps, pourquoi pas deux ou trois jours. C'est un point de vue que nous ne partageons pas. Il perdrait une grande partie de sa portée symbolique et symptomatique. En effet, l'EID se doit d'être tout simplement un « révélateur » des tendances de la société malienne ; il doit être un moment d'une expression forte du peuple devant ses gouvernants. En l'allongeant, il perdrait cette signification. Il se dénaturerait alors en un véritable tribunal devant lequel comparaîtrait le Gouvernement, en tant qu'accusé. Or, la fonction de juger l'action gouvernementale est dévolue à une institution, l'Assemblée Nationale devant laquelle le Gouvernement est responsable[52]. D'ailleurs, celle-ci procède également à des interpellations[53] des Ministres. Nous ne considérons donc pas la limitation de la manifestation à une journée comme une faiblesse.

En revanche, le *danger* existe que certains interpellateurs considèrent l'EID comme un *lieu de « défoulement personnel »* où ils viendraient déverser leur rancœur. En effet, lorsque l'on revient pour la 4ème ou 5ème fois devant la même instance pour la même affaire, alors que les fois précédentes des promesses fermes vous avaient été tenues par le Ministre responsable (du genre : « je m'occupe personnellement de votre affaire »), alors, on peut être excédé et employer des expressions du genre : « Cette fois-ci, je ne vais pas me retenir ; qu'on ne me demande pas de parler avec calme…», etc. Mais, si ces excès de colère ou de personnes désabusées ont pu arriver, ils sont demeurés l'exception. Au contraire, une large majorité d'interpellateurs est toujours venue avec un esprit constructif et dans l'espoir d'établir un vrai dialogue avec les Ministres et de mériter le soutien du Jury d'honneur.

Le *deuxième danger* qui menace l'EID, c'est celui de la *démagogie* : des partis d'opposition, dans les années 1997/1998 ont pu le travestir en «Espace d'interpellation démagogique». Pour complaire au peuple qui gronde, un Gouvernement peut faire semblant de se montrer à son écoute, en organisant de grandes réunions où après avoir écouté deux ou trois mécontents, il prend la parole pour asséner ses vérités et ensuite ne rien changer dans son comportement. Cette attitude est effectivement démagogique. Et elle menace tout Gouvernement malien qui, après la session de l'EID, ne change rien dans la législation, dans sa manière de gérer l'Etat, dans le fonctionnement de la justice.

En somme, l'EID deviendrait une simple manipulation démagogique si les réponses ministérielles et les recommandations n'étaient suivies de décisions concrètes pour corriger les situations individuelles ou collectives qui ont fait l'objet des dénonciations. Dans les faits, on observe que si certains ministères ont régulièrement « joué le jeu » et tenté de trouver des solutions aux interpellations, d'autres sont restés souvent apathiques. Dans les années 1996 à 1998, c'est ce qui avait provoqué la défiance des citoyens face à l'institution ainsi que la suspension de l'EID entre 2002 et 2004, même si l'on disait que c'était pour « en faire l'évaluation ». Dans les années 2005 à 2007, le Ministère de l'Administration

52 Article 54 de la Constitution.

53 « L'interpellation est une question longue et agressive, posée par un député… dont le but est d'obliger le Gouvernement à expliquer la finalité et les méthodes d'un aspect particulier et contesté de sa politique » (Herman Finer, cité par Susanna WING, Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007), la quête d'un Etat de droit, Karthala, 2013, p. 160. La pratique remonte au 18e siècle en France et les gouvernements, au terme d'une interpellation, pouvaient être amenés à démissionner.

Territoriale et des collectivités territoriales a souvent été « indexé » par les rapports, comme étant celui qui ne répond pas aux interpellations.

Pour contrer l'accusation de démagogie, il faudrait mettre en place un mécanisme qui contraigne les Ministères à répondre chaque fois qu'ils sont concernés par une interpellation. Afin de ne pas mélanger les genres, le plus simple serait sans doute que lors de la remise de son rapport, le Médiateur de la République indique au Président de la République, quels Ministères sont en retard d'au moins un an pour donner suite aux interpellations à eux adressées afin que le Chef de l'Etat puisse leur en intimer l'ordre.

Enfin, un *troisième danger*, c'est que l'EID peut être utilisé par les gouvernants comme un moyen *pour contourner les partis politiques*, en particulier ceux de l'Opposition. On le sait, la fonction des partis d'Opposition, c'est de « s'opposer en dénonçant les travers et les insuffisances de l'action gouvernementale au quotidien ». Dans une saine démocratie, les détenteurs du pouvoir se doivent d'écouter l'Opposition et d'être en dialogue permanent avec elle. Ce dialogue peut se tenir à l'Assemblée nationale, il doit se tenir aussi en dehors. Or, avec l'EID, le Gouvernement peut avancer qu'il est en contact avec le « peuple réel » et qu'il peut se passer des critiques de l'Opposition. La marginalisation de l'Opposition sur cette base serait une grave erreur.

VIII - LES MOYENS HUMAINS, MATÉRIELS ET FINANCIERS DE L'EID

Nul doute que l'efficacité de l'EID se joue aussi sur ses moyens. Grâce à eux peuvent être organisés la collecte des interpellations, la recherche des membres du Jury d'honneur, l'organisation de la tenue de la session et le suivi des réponses et recommandations.

VIII.1. LES MOYENS HUMAINS

Il fut un temps où l'EID était confié au Ministère de la Justice. Il n'avait pas de personnel dédié. Ce n'est plus le cas. Comme nous l'avons indiqué plus haut, depuis le rattachement de l'EID au Médiateur de la République, celui-ci a voulu lui donner plus de visibilité. Aussi, a-t-il doté l'EID d'un personnel propre regroupé dans un Secrétariat Permanent dont les fonctions sont décrites dans un Arrêté du 15 janvier 2014[54]. Ce texte est précisé par une Décision du 2 janvier 2015[55]. L'existence de ce Secrétariat Permanent est un grand progrès par rapport à la situation antérieure.

On y apprend que le Secrétariat Permanent comprend un secrétaire permanent, un chef administratif, un chef de division chargé de l'organisation, un chef de division chargé du suivi et de l'évaluation, un agent de liaison chargé de mission, deux secrétaires-assistants, soit au total sept (7) personnes. Ce personnel chargé de faire fonctionner et de faire vivre l'EID est partie intégrante des Services du Médiateur de la République.

Cependant, pour accomplir leur mission, ces personnes ont besoin du concours d'autres agents qui entourent le Médiateur de la République : au sommet, le Secrétaire Général, puis viennent les services de la documentation, des archives et de la documentation, le service des finances et du matériel, l'ingénieur et le technicien en informatique, les délégués régionaux et les correspondants du Médiateur dans les Ministères. Toutes ces personnes sont tenues de se mettre à la disposition du Secrétariat Permanent lors des différentes phases

54 Chapitre V, articles 22 à 28 de l'Arrêté n° 2014-001/MR du 15 janvier 2014 du Médiateur de la République, doc. polyc. p. 6. On peut regretter que de tels textes ne soient pas publiés au Journal Officiel.

55 Décision n° 2015-001/MR du 2 janvier 2015 fixant les effectifs des collaborateurs du Médiateur de la République pour l'année 2015, doc. polyc. p. 4.

de l'EID, de l'appel aux interpellations en passant par leur dépouillement, l'aménagement des locaux pour la tenue de la journée, l'établissement du rapport de l'édition, jusqu'au suivi des réponses ministérielles et des recommandations du Jury d'honneur.

Que penser de cette organisation ? Tout d'abord, elle est économique. Eriger l'Espace d'Interpellation Démocratique en une institution autonome aurait été nettement plus onéreux, puisqu'exigeant bien plus de personnel à rémunérer.

Ensuite, la création de synergies entre le Médiateur de la République et les régions et les ministères est de nature à éviter ce qu'on appelle en droit administratif « les doublons » et à accélérer le traitement des dossiers.

Est-ce un personnel suffisant ? L'expérience le dira. Tout va dépendre du volume des interpellations à dépouiller et des réponses et recommandations à suivre auprès des ministères. Mais pour l'heure, on peut estimer que le personnel dédié couvre les besoins ; le reste dépend de la bonne volonté des délégués régionaux et des correspondants dans les ministères.

VIII.2. LES MOYENS MATÉRIELS

En fait, l'Espace d'Interpellation Démocratique est considéré comme une activité du Médiateur de la République. L'EID n'a donc pas de moyens matériels propres. Il en résulte que les moyens matériels de l'autorité indépendante sont également ceux de l'EID. Ainsi, les réunions des commissions d'organisation, de dépouillement et de suivi se tiennent dans ses locaux. Il s'agit en réalité d'un bâtiment imposant et qui dispose de plusieurs salles de réunion ou de conférence.

Il en va de même pour le matériel informatique ou de communication téléphonique, même si le Médiateur a décidé de lui affecter des ordinateurs et des téléphones. Leur coût et leur maintenance est supporté par le budget du Médiateur.

Enfin, en ce qui concerne les moyens de transport, l'EID dépend des véhicules du Médiateur. Cependant, le 28 octobre 2014, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) a offert vingt-quatre (24) motos et un véhicule 4x4 tous dédiés à l'Espace d'Interpellation Démocratique. Les discours prononcés lors de la cérémonie de remise, insistent sur le fait qu'il s'agit de permettre « au Secrétariat Permanent de l'EID et aux Délégations Territoriales d'avoir une plus grande mobilité pour mieux faire connaitre l'Institution, recueillir les réclamations[56] – on voulait sans doute dire 'interpellations' – des citoyens et aider les concitoyens à mieux s'approprier le concept de l'EID et ses mécanismes de fonctionnement »[57]. A part cette exception, il ne semble pas que le Secrétariat Permanent dispose d'autres moyens matériels propres.

VIII.3. LES MOYENS FINANCIERS

La question des moyens financiers est importante. Sans eux, rien de solide et durable ne peut être entrepris. Or, comme pour les moyens matériels, l'Espace d'interpellation ne dispose pas de budget propre. Les dépenses de son fonctionnement sont imputées sur le budget du Médiateur.

Des données quelque peu anciennes permettent de savoir qu'en 2008, le budget du Médiateur de la République se montait à 526 millions de FCFA environ et en 2012 à

56 Terme réservé pour désigner les plaintes adressées au Médiateur de la République
57 Voir site : www.mediateurdumali.com, consulté le 10 juillet 2015.

611,2 millions de FCFA[58]. Mais c'était avant que cette institution ne soit en charge de l'organisation de l'EID. A-t-on tenu compte de cette nouvelle mission pour réévaluer le budget de l'autorité indépendante ? Nous ne pouvons malheureusement pas répondre à cette question faute d'information précise.

Quoi qu'il en soit, du point de vue financier, le Médiateur de la République est l'ordonnateur des dépenses relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'EID.

On peut estimer à bon droit qu'il serait nécessaire d'isoler, au sein des dépenses des Services du Médiateur, tout ce qui concerne l'EID. En effet, si l'on veut mesurer l'efficacité de l'Espace d'Interpellation Démocratique, il faut pouvoir établir, un bilan « coût-avantage» ou si l'on préfère, « quel montant de dépenses pour quel résultat ? ». Cette comparaison permet d'établir aujourd'hui ce qu'on désigne par la « performance » d'une institution. A un moment ou à un autre, le citoyen peut exiger, dans un esprit de transparence, de la connaître.

IX – L'EID, UNE EXPÉRIENCE À PROMOUVOIR À L'INTERNATIONAL ?

Tout le monde s'accorde pour dire que l'Espace d'Interpellation Démocratique est une expérience originale de promotion des droits de l'homme et un exercice démocratique salutaire qui permet au peuple d'exprimer publiquement ses attentes face à ses gouvernants. « L'EID demeure original et unique dans la région »[59] (entendre en Afrique de l'Ouest) et on peut élargir à l'Afrique, sinon au-delà.

Quand l'on connaît combien les droits de l'homme sont souvent bafoués sur le continent africain ou ailleurs dans notre vaste monde, les autorités politiques maliennes, sans vouloir se poser en donneurs de leçon ne pourraient-elles pas faire valoir cet acquis sur la scène internationale ? En effet, ne sommes-nous pas dans un monde où chaque pays essaie de montrer sa « domination » ou sa compétence dans un domaine déterminé ? Pour les uns, c'est la puissance économique, pour les autres la puissance militaire. Et pourquoi les Etats africains ne feraient-ils pas montre de leur sens de la communauté, de l'humain et de sa démocratie participative ?

IX.1. L'EID, UN MÉCANISME À PROMOUVOIR SUR LE CONTINENT AFRICAIN ?

« Décentrer le politique et le remettre au niveau social, au cœur des préoccupations des Africains, est le passage obligé d'une démocratie représentative à une démocratie participative. La maturité politique de l'Afrique sera soutenue si le pouvoir est dans une dynamique ascendante, c'est-à-dire le passage des collectivités à l'Etat et non dans une dynamique descendante où c'est l'Etat qui concède le pouvoir aux collectivités selon sa volonté et la loi qui l'arrange »[60]. On fait ici référence à la décentralisation administrative. Mais la démocratie participative demande aussi aux Etats africains de se « décentrer », c'est-à-dire de retourner vers les populations pour chercher leurs vraies raisons d'être. De ce point de vue, l'Espace d'Interpellation Démocratique est tout à fait significatif.

La promotion de l'EID à travers le continent ne devrait pas rencontrer d'obstacles majeurs, dans la mesure où dans les cultures traditionnelles, il trouverait de nombreuses pierres d'attente. De nombreuses pratiques coutumières et traditionnelles ne sont pas sans le

58 Voir Ministère de l'Economie et des Finances, Projet de loi de finances 2008 (tableau des dépenses, p. 3) et Projet de loi de finances 2012, p. 11.

59 Susanna WING, Démocratie malienne et dialogue constitutionnel, op. cit. p. 156.

60 Thierry-Marie COURAU et Pierre DIARRA (dir.), Les pays africains entre violence, espoir et reconstruction,contribution de Fulbert BIKOUMOU et Sylvestre GAINSI, Karthala, 2011, p. 128.

rappeler et qu'on résume sous l'expression de « l'arbre à palabre », quand ici c'est « la hutte », là « la concession » et là-bas « le hangar ou la tente ». Il s'agit de tous ces lieux où les habitants se retrouvent pour résoudre les litiges ou différends qui peuvent opposer des membres de leur groupe, différends qui apportent des troubles à l'ordre social.

De manière plus récente, un pays, tel le Rwanda, a ressuscité ses « gacaca »[61] , lieux d'aveu public qui permet au délinquant d'obtenir le pardon collectif et sa réintégration dans le circuit social. On peut penser aussi aux différentes commissions nationales « Vérité et Réconciliation » d'Afrique du Sud ou du Maroc.

Dans tous ces cas, ce sont des particuliers qui sont mis en cause ; avec l'Espace d'Interpellation Démocratique, ce sont les gouvernants. Mais cette interversion des rôles est également connue sur le continent (voir nos développements au II.2.1.).

En tant que moyen pour apprendre aux gouvernants à se « décentrer », l'EID gagnerait à être davantage connu sur le continent. La question est alors de savoir par qui cette promotion peut être faite et où ?

Il nous semble que le premier porteur de cette action serait le Médiateur de la République, au sein des différentes instances africaines où il intervient : l'Association des Médiateurs des Pays membres de l'UEMOA (AMP-UEMOA), l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains (AOMA). Nous ne doutons pas qu'il le fasse déjà.

En second lieu, le Ministre des Affaires Etrangères et de l'intégration africaine qui dispose de tribunes diverses et variées, tels que les Conseils des Ministres de l'UEMOA, de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Africaine (UA) et bien d'autres encore.

Et enfin, le Président de la République lui-même.

Il ne s'agit pas de se présenter comme un modèle, mais de montrer que les pouvoirs politiques peuvent beaucoup gagner en organisant des lieux de parole libre semblables à l'EID, car ils pacifieraient leurs relations avec leurs peuples. Ces lieux leur donneraient également des occasions régulières d'expliquer les politiques pour gérer la vie quotidienne qu'ils tentent de mettre en place.

L'invitation d'Africains militants politiques ou des droits de l'homme comme membres du Jury d'honneur est également un moyen de disséminer la philosophie inscrite dans l'esprit de l'EID.

IX.2. L'EID, UN MÉCANISME À PROMOUVOIR EN DEHORS DE L'AFRIQUE ?

On sait tout le mal que l'afro-pessimisme a causé au continent africain : la désertion de ses intellectuels, la peur des capitaux étrangers de venir s'y investir. Encore aujourd'hui, la presse internationale continue à donner de l'Afrique une image désolante[62], celle d'un continent où le minimum des droits de la personne n'est pas garanti, cela à partir de quelques exemples. Ainsi, on ne montre que ce qui marche mal et rarement ce qui fonctionne bien.

En matière de droits de l'homme, l'EID mériterait donc d'être davantage connu. En effet, la presse étrangère, à part celle de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique du Nord, n'évoque que rarement les tenues de l'EID et les auteurs étrangers d'ouvrages sur le Mali – à

61 Prononcer 'Gaçaça', voir Laurence BURGORGUE-LARSEN (dir.), contribution de François-Xavier Nzanzuwera, La répression internationale du génocide rwandais, Bruxelles, Bruylant, 203, pp. 109-119.

62 Il est vrai que selon les principes majeurs de la presse, « les trains qui arrivent à l'heure n'intéressent personne ! » ou encore « lorsqu'un chien mord un homme, ceci n'est pas une nouvelle ; en revanche, lorsqu'un homme mord un chien, voilà une nouvelle ! »

quelques exceptions près, telle celle de Mme Susanna WING – ne l'intègrent pas dans leurs développements comme l'un des instruments du fonctionnement de la démocratie malienne.

Puisque les autres ne le font pas, il revient aux autorités maliennes de faire connaître l'une de leurs structures démocratiques, qui même si elle est imparfaite, a le mérite de donner régulièrement la parole directement au peuple.

Les porteurs de cette mission sont, comme précédemment, les mêmes, à savoir le Médiateur de la République, au sein de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), de l'Association Internationale de l'Ombudsman (AIO) ou de structures semblables régionales, tels l'Association des Ombudsmans des Etats-Unis (USOA), le Forum Canadien des Ombudsmans (FCO) ou tous autres lieux où il pourrait être invité.

Ce sont ensuite le Président de la République, le Premier Ministre et le Ministre des Affaires Etrangères et de l'intégration africaine, dans des lieux comme l'Assemblée Générale des Nations Unies ou d'autres instances où il est question des droits de l'homme.

Il existe un lieu particulier où le travail réalisé au sein de l'EID mérite d'être particulièrement valorisé, c'est le Comité des droits de l'homme (et ses comités frères[63]) du Haut-commissariat des Droits de l'homme des Nations Unies dont le siège est à Genève (avec un Bureau à New-York). Ces Comités sont chargés de la surveillance des différents pactes et conventions proposés par les Nations-Unies, signés et ratifiés par les Etats Parties. Ces derniers sont alors tenus de présenter à intervalles réguliers, selon la demande des Comités, des rapports sur la mise en œuvre des droits consacrés dans le pacte ou la convention. Un comité composé d'experts indépendants, au nombre d'environ dix-huit (18), examine le rapport et fait des observations aux Etats Parties. Au cas où les rapports ne parviennent pas, le Comité peut alors désigner un groupe d'experts pour aller dans le pays évaluer l'état des droits de l'homme dans le domaine concerné.

Le Mali a signé et ratifié quinze (15)[64] des dix-huit (18) pactes et conventions adoptés par l'Assemblée Générale des Nations-Unies. Ou bien, il y a adhéré. Malheureusement, il fait partie de ceux qui sont les moins réguliers à fournir aujourd'hui les rapports qui lui sont demandés. Par exemple, il a mis vingt ans pour fournir le rapport demandé, en 1983, par le Comité des droits de l'homme, sur l'état des droits civils et politiques au Mali, soit seulement en 2003 ; de même, le Comité des droits des travailleurs migrants a sollicité du Mali un rapport sur ce sujet en 2009 ; le texte ne lui est parvenu qu'en 2014.

Or, avec l'exercice de l'EID, le Mali dispose d'une bonne base pour établir, dans les délais, pratiquement tous les rapports qui peuvent être demandés par les différents comités,

63 A savoir le Comité des travailleurs migrants, le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

64 Bien devant les Etats-Unis (cinq pactes et conventions seulement ratifiés) et juste derrière la France (seize pactes et conventions ratifiés). On peut ainsi citer, parmi les textes ratifiés par le Mali le Pacte international sur les droits civils et politiques (1), le Protocole additionnel au pacte sur les droits civils et politiques (2), le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (3), le Protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels (4), la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination contre les femmes (5), le Protocole additionnel à la convention internationale pour l'élimination de la discrimination contre les femmes (6), la Convention internationale sur les droits de l'Enfant (7), le Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'Enfant contre la participation des enfants aux conflits armés (8), le Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'Enfant contre la vente, la prostitution et la pornographie enfantine (9), le Protocole additionnel sur les droits de l'enfant dans le cadre des procédures juridictionnelles (10), la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées (11), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (12), la Convention internationale contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants (13, la Convention internationale sur la protection de travailleurs migrants et leurs familles (14), la Convention internationale pour la protection des personnes contre les disparitions forcées (15). En revanche le Protocole additionnel sur les droits civils et politiques ayant pour but l'abolition de la peine de mort n'a pas été signé encore moins ratifié.

sachant que ceux-ci sont sollicités à peu près tous les quatre ans. On peut donc regretter que le Mali ne profite pas davantage de cette tribune pour se faire valoir dans le domaine des droits de la personne au plan international.

En tout cas, l'invitation de membres de ces Comités des droits de l'homme, de l'enfant ou de la femme comme membres du Jury d'honneur serait également un moyen de faire connaître, au-delà des frontières africaines, l'enrichissante expérience qu'est l'EID.

X – QUEL AVENIR POUR L'ESPACE D'INTERPELLATION DÉMOCRATIQUE ?

L'EID n'est pas une institution destinée à rester immuable. Déjà, il a beaucoup évolué. Il a été conçu dans une période où les relations entre le Pouvoir et l'Opposition étaient mauvaises et que le premier rencontrait une certaine défiance à son égard. Il a été un moyen pour renouer le contact.

Ensuite, il a été effectivement investi par la société civile et les associations de défense des droits de l'homme. Celles-ci y trouvaient l'occasion de dénoncer les dérives dans la gestion de l'Etat et dans le respect des droits humains, tous éléments qui avaient été portés au pinacle par la Conférence nationale du 29 juillet au 12 août 1991.

La succession du premier Président de la 3ème République donna lieu à un moment de flottement et d'incertitude. Aussi bien le département de la Justice, que l'Assemblée nationale n'étaient pas très favorables à sa poursuite. C'est pourquoi il n'y eut pas d'édition en 2002 et 2003. La reprise se fit timidement en 2004. Aujourd'hui, on peut dire que l'EID a pris un nouvel envol et qu'il peut difficilement être supprimé.

Cependant, l'Espace d'Interpellation Démocratique a besoin de s'améliorer. La pratique a dégagé de nombreuses interrogations.

X.1. LES QUESTIONS QUI RÉSULTENT DU BILAN

Le bilan de l'EID permet de dégager plusieurs questions. On peut les répartir comme suit.

Il y a tout d'abord les questions relatives à *l'intérêt de l'institution*. En effet, on a pu et on peut encore se poser la question de savoir si l'EID répondait aux trois objectifs qui lui étaient assignés par les Pouvoirs publics. A cela, on peut répondre par l'affirmative, car l'EID permet d'informer effectivement sur l'état des droits de l'homme au Mali, tant l'opinion publique nationale que l'opinion internationale. Mais cette information est-elle suffisante ? Nous pensons qu'on peut faire mieux pour la diffusion les résultats de l'EID. L'EID est-il un exercice qui favorise une culture démocratique ? A cette interrogation, notre réponse est également positive, sauf que, d'une part les Pouvoirs publics doivent effectivement apporter des réponses – pas forcément favorables, mais il faut toujours une réponse – aux doléances qui leur ont été présentées ; il ne faut pas répondre par le silence ; cela peut être assimilé à du mépris par les interpellateurs-citoyens. Enfin, l'EID impulse-t-il une politique significative de promotion et de protection des droits de l'homme ? Le suivi des réponses et recommandations ne permet pas de trancher de façon évidente. Jusqu'au début des années 2000, les discours des Ministres de la Justice permettaient de faire un état assez précis de l'exécution des promesses ministérielles et des recommandations. A partir de 2006, on reste dans des approximations qui peuvent laisser des doutes. Il faut espérer

qu'avec la gestion de l'EID par le Médiateur de la République, on aura une meilleure visibilité sur les résultats concrets de chaque édition.

Outre cette première série d'interrogations, il en existe bien d'autres. On s'est posé la question de savoir si *la journée du 10 décembre était suffisante*. Et pour tenter de rester dans cette fourchette de temps, on s'est demandé s'il fallait restreindre les éditions à une thématique par an : par exemple, ne traiter que des différends fonciers ou des seules inexécutions de justice.

On s'est également posé des questions du genre : *la place des associations de défense des droits de l'homme n'est-elle pas trop importante* ? Ne faudrait-il pas limiter le nombre d'associations habilitées à présenter des sortes de conférences sur tel ou tel thème qui touche aux droits humains ?

Le bilan a montré aussi la montée en puissance des régions dans les interpellations. Aujourd'hui, elles font jeu égal avec la capitale. N'est-ce pas le moment de penser à une *décentralisation de l'Espace d'Interpellation Démocratique*? Mais alors, se pose la question de savoir quelle serait la nature des thèmes à aborder.

Enfin, tout compte fait, l'EID a-t-il un *impact sur le comportement des citoyens* ? Qu'a-t-il acquis ? Quelle performance peut-on lui attribuer ?

En fait, au centre de toutes ces questions, c'est le rôle du Médiateur dans le nouveau dispositif qu'il s'agit d'inventer.

X.2. LE NOUVEAU RÔLE DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE EN TANT QU'ANIMATEUR DE L'EID

Au regard de la plupart des questions qui viennent d'être soulevées, le Médiateur de la République se trouve au centre.

X.2.1. Le Médiateur de la République et la gestion d'une journée unique. En réalité, ici, plusieurs problématiques se télescopent. Si l'on veut maintenir une journée unique, est-il possible de faire intervenir un nombre important d'interpellateurs ? Ou bien faut-il, malgré le nombre croissant des interpellations, augmenter celui des interpellations classées dans la catégorie « suite à donner » ? Ou alors, ne faut-il pas tout simplement créer des EID régionaux ? Tels sont les termes du problème.

Nous avons déjà eu l'occasion de nous prononcer, plus haut, en faveur du maintien de la journée nationale unique. Augmenter le nombre de jours dénaturerait l'exercice, selon notre appréciation. L'EID deviendrait un tribunal populaire qui jugerait l'action du Gouvernement ; or cette fonction revient à l'Assemblée Nationale. Si donc, on doit rester dans le cadre de la journée unique, comment résoudre les autres problèmes ?

Il nous semble que le premier problème à résoudre est alors celui du nombre de participants. A cela, deux solutions. La première consisterait à créer des Espaces Locaux d'Interpellation Démocratique (ELID)[65] qui se dérouleraient aussi en une journée. On ne perdrait pas la symbolique du 10 décembre, journée de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en dédiant ces ELID à une personnalité africaine ou malienne, disparue, mais qui a été un grand militant des droits de la personne.

65 Rappelons ici que, dans les années 2000, ont été tenus des 'Espaces communaux d'interpellation démocratique' (ECID) dans la région de Sikasso ; ils se sont tenus pendant trois années d'affilée. Leur organisation relevait d'une association privée, voulant promouvoir la gestion décentralisée.

Ensuite, les personnes dont l'action sera passée au crible seraient les représentants locaux de l'Etat et les représentants des collectivités territoriales, en d'autres termes, les différends qui seront traités sont ceux qui mettront directement en cause l'action des gouverneurs de région, des préfets de cercle, des maires, présidents de conseils de cercle et présidents des conseils régionaux ; le Ministre le plus concerné par les interpellations retenues sera également présent. Le Jury d'honneur sera composé de personnalités indépendantes issues des régions, des associations d'envergure nationale et de personnalités internationales. On le voit, ici, les questions qui seraient débattues relèveraient directement de certains droits individuels ou de différends collectifs, par exemple, entre tel éleveur et tel agriculteur, mais plus souvent, il sera question de la gouvernance locale en général, par exemple l'utilisation des ressources locales, le fonctionnement d'écoles villageoises, etc.

La deuxième solution se déduit naturellement de la première. Elle consiste à ne retenir pour la journée du 10 décembre, que les affaires d'envergure nationale ou plus exactement les différends dont la solution dépend directement de tel ou tel Ministère. Et le fait d'avoir soustrait les affaires régionales réduit automatiquement le stock de celles qui seront à traiter lors de la session du 10 décembre. Cette deuxième solution doit être lue en combinaison avec ce qui suit.

X.2.2. La nature de l'EID et la place des associations, ou si l'on créait deux EID ?

On s'est demandé en effet si les associations ne tenaient pas trop de place dans l'organisation et la tenue de l'EID. La question posée est en fait en lien direct avec la gestion du temps, c'est-à-dire la durée de la journée du 10 décembre. Elle rejoint celle de la nature de l'EID parce que celle-ci est bien hybride, sinon ambivalente. C'est d'abord un lieu où des individus viennent présenter des cas de violation de leurs droits et attendent une réponse immédiate du Ministre qui leur soit favorable, bref, ils attendent du Ministre qu'il « juge » leur affaire publiquement ; mais c'est aussi un lieu où des personnes, plus souvent des associations viennent, en fonction de leur charisme particulier, dénoncer, de façon générale, la non application de règles législatives ou règlementaires protectrices des droits humains.

Dans les deux cas, il y a certes libre expression démocratique, mais pour des objets totalement différents. On peut alors se demander s'il ne faudrait pas distinguer deux EID. L'un où les individus viendraient toujours déballer sur la place publique des violations de leurs droits et solliciter des explications des Ministres, explications qui seront suivies d'une décision définitive, décision qui peut être administrative ou décision qui peut consister à retourner vers le juge. L'autre EID serait réservé aux associations et qui aurait aussi sa journée dédiée. La journée symbolique retenue pourrait être le jour de la création d'une association nationale ou internationale émérite. Au cours de cet autre EID, les associations pourraient alors dénoncer la gouvernance des droits de l'homme par les autorités nationales. Ce serait la journée où le Gouvernement serait à l'écoute des associations. Une rencontre annuelle entre celles-ci et les pouvoirs publics a du sens. Ce serait l'occasion de faire le bilan public de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la mendicité des enfants par exemple, ou de dresser le bilan de la situation dans les prisons maliennes, etc. L'avantage indéniable de cette séparation, c'est de clarifier le statut de l'EID actuel dans les esprits.

En ce qui concerne l'organisation des deux EID, ce serait toujours sous l'égide du Médiateur de la République.

X.2.3. Les rapports entre le Médiateur de la République et l'EID. Il faut garder à l'esprit que le Médiateur de la République est une institution, tout comme l'EID en est une autre. On se souvient que dans la période charnière des années 2002 et 2004, on se demandait

s'il ne fallait même pas élever l'EID au rang d'une structure autonome, séparée du Ministère de la Justice. Cette idée était portée par ses fervents défenseurs, contre ses détracteurs. Cette option a été finalement repoussée. Et on a transféré tout simplement la gestion et le fonctionnement de l'EID au Médiateur de la République. Il en résulte en tout cas qu'il ne faut pas confondre les deux.

L'EID s'est vu assigner des missions propres ; le Médiateur se voit reconnaître une fonction spécifique, celle de recevoir « les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés et d'améliorer le cadre de l'état de droit, de la gouvernance et des droits humains ou de règlement des conflits » (article premier de la Loi du 8 février 2012).

Cependant, nous trouvons judicieux le rapprochement qui a été opéré entre les deux institutions. Certes, il pourrait créer une confusion dans certains esprits, mais il a l'avantage de faciliter le transfert des dossiers, comportant de véritables contentieux, de l'EID vers le Médiateur de la République. Par exemple, de nombreuses interpellations concernent l'inexécution de décisions de justice, ces affaires peuvent être transférées directement au Médiateur de la République qui, après instruction, va saisir le Ministre de la Justice et lui proposer une solution. Le Médiateur de la République, de son côté, peut suggérer à certaines personnes de porter leur affaire sur l'espace public.

Les deux instances ont des actions qui deviennent foncièrement complémentaires et l'une peut soutenir l'autre ; elles concourront plus efficacement au même but, celui d'améliorer les relations entre les administrés et l'administration, entre les gouvernés et les gouvernants.

X.2.4. Les moyens du Médiateur de la République pour gérer le nouvel EID. Il s'entend que les perspectives que nous ouvrons au Médiateur de la République dans sa gestion de l'EID sont nombreuses : une diffusion de l'EID au plan africain et international pour le faire connaître et développer son rayonnement ; des EID locales (ELID), deux sortes d'EID d'envergure nationale (un EID-Conflits et un EID-Associations). Et dans deux cas (l'EID-Conflits, les ELID-Conflits), le suivi des réponses et explications ministérielles ou des autorités déconcentrées et décentralisées est important. Les liens avec les associations militantes des droits de l'homme doivent être soutenus.

Au regard de tout ceci, les moyens actuels du Médiateur de la République pour gérer l'EID et les ELID sont-ils suffisants ? Tout en ayant à l'esprit la mutualisation des moyens entre les missions du Médiateur de la République et celles des EID et ELID, on doit bien convenir que les moyens actuels seront insuffisants. Sans doute deux catégories de moyens seront à développer : il faudra nécessairement étoffer le personnel d'une part et accroître les moyens matériels, en particulier de transport et communication.

Par ailleurs, dans le souci de rendre les différentes manifestations des EID et ELID plus visibles, un journal dédié sera certainement utile. Et les publications de presse devront être complétées par des émissions radiophoniques et télévisuelles mensuelles.

C'est à ce prix que les EID et les ELID seront effectivement visibles, qu'ils contribueront à approfondir le sens démocratique et à améliorer la gouvernance nationale et locale. Au fond, contribuer à créer un Mali où il fait bon vivre.

BIBLIOGRAPHIE.

I – Textes législatifs et règlementaires.

II – Rapports

- Ministère de la Justice, 5ème édition de l'Espace d'Interpellation Démocratique, 10 décembre 1998, Friedrich Ebert Stiftung ;
- Ministère de la Justice, 10ème, 11ème et 12ème éditions de l'Espace d'Interpellation Démocratique, Friedrich Ebert Stiftung.
- Médiateur de la République du Mali, Rapports annuels 2012 et 2013 et Dossier de presse accompagnant le Rapport annuel 2014.

III – Ouvrages :

- Joseph Roger de BENOIST, Le Mali, L'Harmattan, 1998, 295 p.
- Thierry-Marie COURAU et Pierre DIARRA (dir.), Les pays africains entre violence, espoir et reconstruction, Karthala, 2011, 255 p.
- Abdoulaye DIARRA, 2010, « Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire, le cas du Mali depuis 1960 », Karthala, 371 p.
- Eloi DIARRA, octobre-décembre 1995, « Constitution et Etat de droit au Mali », in Revue juridique et politique, indépendance et coopération, n° 3, p. 252-284.
- Eloi DIARRA, avril-juin 2010, « Histoire constitutionnelle du Mal », in Revue juridique et politique des Etats francophones, n° 2, p. 229-260.
- Eloi DIARRA, « La vie constitutionnelle et politique du Mali depuis l'indépendance. Cinquante ans… et après ? » in ouvrage collectif Notre Mali, 1960-2010, Maliba kera anw ta yé, AMAP, p. 29-73.
- André-P. ROBERT, 1995, « L'évolution des coutumes de l'Ouest africain et la législation française », Encyclopédie d'Outre-mer, 255 p.
- Capitaine Soungalo SAMAKE, 2007 « Ma vie de soldat », Librairie Traoré, 189 p.
- Abdoulaye-Sékou SOW, 2008, « L'Etat démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali », Grandvaux, 455 p.
- Amadou Seydou TRAORE, 1996, « Défense et illustration de l'action de l'Union Soudanaise RDA, 1946-1968 », Ed. La Ruche à Livres, 288 p.
- Susanna WING, 2013, « Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007). La quête d'un Etat de droit », Karthala, 249 p.

IV – Sites web:

- Https://koulouba.com
- www.JournalduMali.com
- www. mediateurdumali.com
- www.maliactu.net
- www.malijet.com
- www.maliweb.net

LA PROBLEMATIQUE DE LA PURGE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS

Par Me Amidou DIABATE
Docteur en droit

LA PROBLEMATIQUE DE LA PURGE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS

Le Code Domanial et Foncier après avoir posé le principe de la confirmation des droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées, leur a étendu la protection que l'article **13** de la Constitution a prévu pour le droit de la propriété à savoir : **<< Le droit de propriété est garanti >>** et que **<< Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnisation>>.**

Reprenant presque textuellement la formulation constitutionnelle, l'article **43 alinéa 2** du Code Domanial et Foncier dispose que **<< 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 >>.**

Cette lecture laisse clairement comprendre que les titulaires de droits coutumiers ne peuvent en être dépossédés que par la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue aux articles 225 et suivants du Code Domanial et Foncier.

Une première contradiction mérite d'être relevée. L'article **226** prescrit expressément que **<<Le régime de l'expropriation ne s'applique qu'aux immeubles immatriculés >>.** Cela se conçoit aisément dans la mesure où le droit de propriété de la terre n'existe qu'à la suite de l'immatriculation aboutissant à la création du titre foncier. C'est précisément ce droit de propriété qui relève de la protection constitutionnelle. On peut dès lors nourrir quelques hésitations pour étendre cette protection aux droits coutumiers dont le régime probatoire demeure encore incertain, lesquels ne s'exercent que sur des terres non immatriculées, c'est-à-dire celles qui sont exclues du régime de la propriété privée. Dès lors les dispositions de l'article **43** du Code Domanial et Foncier doivent être vues comme une exception, ou une dérogation au principe de droit commun de l'appropriation privée de la terre passant par l'immatriculation.

C'est un choix du législateur d'assurer aux droits coutumiers s'exerçant sur l'immense majorité des terres, une protection conséquente en vue de permettre aux titulaires agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, une jouissance paisible de leurs droits sans risque d'en être évincés ou perturbés à tout propos. C'est le choix de l'Etat d'avoir priorisé les activités de production exercées par la majeure partie des populations sur les terres et dont elles tirent leur unique revenu. Il est dès lors pleinement compréhensible qu'elles ne puissent être dépossédées que moyennant une juste indemnisation. Et c'est cela le contenu de la notion de purge au sens de l'article **47al. 4** du Code Domanial et Foncier, à savoir indemniser les détenteurs des droits révélés suivant la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les droits coutumiers ont besoin d'être constatés pour que l'on puisse parler de leur purge, s'agissant de vastes étendues des terres sur lesquelles s'exercent collectivement ou individuellement des droits, qu'il s'agisse d'activités culturale ou d'élevage.

Le Code Domanial et Foncier prévoit que les droits coutumiers sont constatés suivant une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constatent l'existence et l'étendue des droits. Après avoir prévu que cette procédure se déroule devant une commission de conciliation, la loi renvoie à un décret pris en conseil des ministres pour en fixer la composition, les attributions, les modalités de fonctionnement et la procédure applicable tout en ouvrant un droit recours contre ses décisions devant le tribunal compétent.

Malheureusement un tel décret n'est pas encore intervenu pour que soient effectives les mesures préconisées par la loi en matière de constatation des droits coutumiers. Il se pose dès lors la question de la preuve des desdits droits pour pouvoir procéder à leur évaluation.

Cette lacune de la loi a conduit l'Etat à envisager d'autres solutions. C'est ainsi que l'Etat a décidé la création d'une société d'économie mixte avec participation du Gouvernement dénommée Agence de Cession Immobilière SA par Ordonnance **n° 92-001/P.CTSP du 15 Janvier 1992.**

Cette société, dans ses statuts datés du **03 Février 1992,** stipule dans son objet social **<<La vérification et la purge des droits coutumiers à travers la commission technique créée à cet effet selon une procédure comprenant un constat incontestable et une liquidation rigoureuse >>** ; cette procédure devait aboutir à la purge des droits coutumiers avant la mise en vente des parcelles. Malheureusement, cette autre commission n'a pas vu le jour.

Toutes les procédures de purge des droits coutumiers devant aboutir à l'aménagement par l'Etat de parcelles à vendre dans le cadre du second Projet Urbain du Mali, ont été conduites par l'ACI de façon pragmatique.

A cet effet, elle identifiait les détenteurs de droits, procédait ensuite à leur évaluation pour enfin les indemniser par compensation en leur attribuant des titres fonciers moyennant le paiement des frais de création desdits titres.

Dans ce cas, l'ACI a fait fi de toute commission. Il en a été ainsi de la purge des droits coutumiers à l'ACI 2000 de Bamako, ainsi qu'à Bako-Djicoroni et Kalaban-Coura Sud. Dans ce dernier cas, une décision **n°160/DB** du Gouverneur du District de Bamako, en date du **24 Mars 1992** est bien intervenue pour la désignation des propriétaires de maison d'habitation devant bénéficier en compensation de leur dépossession, de nouvelles parcelles en titres fonciers moyennant le paiement des frais desdits titres.

C'est sur la base d'un mandat de l'Etat que l'ACI a ainsi procédé, sans que soit respectée scrupuleusement la procédure légale d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il n'est pas superflu de faire remarquer ici que toute atteinte aux droits fondamentaux demande le respect des formalités administratives prévues, qui sont précisément les garanties de ces droits. En ne les observant pas, c'est la porte ouverte aux contestations. Il ya donc nécessité d'une mise en cohérence des pratiques de l'ACI avec les prescriptions de la loi domaniale et foncière.

Par ailleurs, la loi institue différents types de droits coutumiers à régimes juridiques distincts redevables de la procédure de leur constatation.

Seuls, sont susceptibles d'être immatriculés, les droits coutumiers individuels comportant emprise évidente et permanente sur le sol et se traduisant par des constructions ou une mise en valeur régulière sauf le cas échéant, interruptions justifiées par les modes de culture. Ceux-ci peuvent être grevés, de droits nouveaux ou concédés à tous tiers, sauf pour eux l'obligation de procéder sans délai de leur immatriculation.

Les titulaires peuvent aussi les transformer en titres fonciers. Les autres droits coutumiers, c'est-à-dire les droits coutumiers collectifs et les droits coutumiers individuels ne comportant pas emprise évidente et permanente sur le sol ne peuvent être immatriculés. Toutefois, il peut en être fait abandon aux profits des collectivités, établissements publics et demandeurs de concessions, dans lesquels cas s'applique le régime de l'immatriculation.

Bien entendu, toutes les mutations d'un régime de possession antérieure au régime de pleine propriété nécessitent la purge des droits, c'est-à-dire l'indemnisation des détenteurs de ces droits antérieurs.

Au-delà de ce cas particulier, la purge des droits coutumiers se pose véritablement, quand c'est l'Etat qui veut reprendre possession des terres grevées de droits coutumiers, pour les besoins de tel ou tel projet de développement d'intérêt public : construction de routes, chemins de fer, ports, travaux urbains, travaux militaires, aménagement et conservation des forêts, conservation de sites ou de monuments historiques, aménagement de force hydraulique et distribution d'énergie, installation de service public, travaux d'assainissement, d'irrigation et de drainage. Commence alors la mise en œuvre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces travaux doivent être indiqués et autorisés dans un acte de l'autorité administrative. Il faut ajouter que l'Etat peut aussi vouloir disposer de terrains en vue de leur attribution à une collectivité territoriale, ce qui est assimilé à des travaux d'utilité publique en application de l'article **47** in fine du Code Domanial et Foncier.

Lorsque l'Etat envisage le retrait de terrains grevés de droits coutumiers, il est tenu en premier lieu de procéder à l'enquête publique et contradictoire prévue, à l'article **44** du Code Domanial et Foncier, destinée à révéler l'existence des droits coutumiers qui grèvent lesdits terrain, leur consistante et l'identité des personnes qui les exercent.

La lacune qui a été relevée précédemment, quant à l'inexistence du décret d'application devant fixer la composition et les attributions de la commission de conciliation prévue, ainsi que la procédure applicable, constitue une difficulté majeure quant à la mise en œuvre correcte de la loi.

L'arrêté de cessibilité dont la fonction consiste à désigner les propriétés atteintes par l'expropriation ne peut être pris par le Ministre chargé des domaines qu'après cette enquête, d'où son importance. Aussi est-il impérieux pour l'Etat de combler cette lacune.

Au terme de l'enquête, les terres sur lesquelles aucun droit coutumier n'aura été constaté, sont immédiatement occupées et immatriculées au profit de la collectivité ou de l'établissement public concerné.

Pour ce qui concerne les droits coutumiers révélés à la suite à la suite de l'enquête, la loi admet la purge des droits collectifs, au même titre que des droits individuels.

La déclaration d'utilité publique doit intervenir par voie légale ou réglementaire. L'acte déclaratif d'utilité publique peut désigner les propriétés atteintes par l'expropriation et

rendre sans objet la prise d'un arrêté de cessibilité. Si l'arrêté de cessibilité doit intervenir de façon distincte de l'acte déclaratif d'utilité publique, il doit l'être un an plus tard après la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique, délai au-delà duquel il ya présomption d'abandon de l'expropriation.

La question perd de son intérêt avec l'avènement de la Loi **N° 2017-001 du 11 avril 2017** portant sur le foncier agricole ; en effet, suivant les articles 9 et 11 de cette loi, les terres agricoles des particuliers, ainsi que celles des communautés rurales peuvent être détenues en vertu d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dûment établis.

La nouvelle loi institue un mécanisme de constatation des droits coutumiers. C'est en ce sens que l'article **34** de la loi sur le foncier agricole dispose que **<< Tout détenteur coutumier de terre agricole peut demander la constatation de ses droits et la délivrance d'une attestation de détention et/ou de possession foncière. Cette demande est faite sur un formulaire fourni par la commune concernée >>.**

La même loi renvoie à un arrêté conjoint des Ministres chargés de l'agriculture, des domaines de l'Etat et des collectivités territoriales pour préciser les pièces constitutives des dossiers de demande relative à la constatation des droits coutumiers et la procédure applicable. Malheureusement depuis deux (02) ans, l'arrêté n'a pas encore été pris, ce qui nous confronte aux mêmes difficultés que l'inexistence du décret d'application du Code Domanial et Foncier ci-haut déplorée. Il mérite d'être signalé que la procédure d'adoption de cet arrêté est assez avancée et le projet devra rapidement voir le jour d'après les informations recueillies auprès des Ministres concernés.

Un autre mécanisme de constatation des droits coutumiers provient de la procédure contentieuse. En effet, en cas de contestation et dans les affaires de revendication en détention coutumière ou de possession des terres agricoles, notamment la propriété et des droits qui en découlent, la possession de la terre non immatriculée et non enregistrée est acquise par l'exploitant après vingt (20) ans d'exploitation continue et régulière sans contestation, ni paiement d'un quelconque droit ou taxe.

Au passage, il peut être noté que c'est le seul cas de prescription acquisitive en matière de propriété foncière, exception faite du Code Domanial et Foncier en son article **131** qui s'apparente davantage à une prescription extinction, puisque le propriétaire perd ses droits sur l'immeuble qu'il a abandonné pendant trente (30) années consécutives.

La première difficulté à laquelle on se trouve confronté en matière de purge des droits coutumiers, c'est l'inexistence des textes d'application des lois qui ont pour objet la constatation et la détermination de la consistance desdits droits. On perçoit toute la difficulté à élaborer un arrêté de cessibilité devant répertorier les propriétés atteintes par le projet d'expropriation, si font défaut les instruments juridiques de constatations desdits droits. Il convient de préciser que les dispositions sur l'expropriation prévoient aussi que l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête de commodo et incommodo prévue à l'article **231** du Code Domanial et Foncier qui n'a pas le même objet que l'enquête prévue à l'article **44** du même code.

Auparavant, le projet d'expropriation avec un plan indiquant tous les immeubles grevés de droits coutumiers, ainsi que les titres fonciers concernés, est déposé à la Mairie ou dans les bureaux de l'administration selon le lieu où ils sont situés pendant au moins un mois avec accomplissement des formalités de publicité. L'arrêté de cessibilité est publié au Journal

Officiel et dans un journal d'annonces légales. Il est aussi notifié à l'Autorité Administrative et aux propriétaires et autres occupants et usagers.

Dans un délai de deux (02) mois, les propriétaires sont tenus de faire connaitre les locataires et tous les détenteurs de droits réels sur les immeubles, sous peine de supporter la charge du paiement des indemnités dues à ceux-ci.

Toutes les autres personnes intéressées sont tenues de se faire connaitre dans le même délai, sous peine de déchéance de leurs droits.

Au terme de cette phase intervient, soit la cession amiable des terrains, soit le jugement d'expropriation.

Dans la mise en œuvre de la cession amiable, une commission constituée par le Ministre chargé des domaines et comprenant trois agents désignés par lui reçoit le représentant de l'autorité qui exproprie et tous les propriétaires et autres détenteurs de droits en vue de se mettre d'accord à l'amiable sur le montant de l'indemnité d'expropriation. Un procès-verbal d'accord est alors dressé qui dessaisit le tribunal. Quand il n'y a pas d'accord, toutes les pièces sont adressées au Président du Tribunal de la situation des lieux.

A cette phase de la procédure, une distinction s'impose selon que les droits coutumiers concernés comportent ou non emprise évidente et permanente sur le sol.

Dans l'hypothèse où les droits coutumiers comportent emprise évidente et permanente sur le sol, le droit commun de la procédure d'expropriation s'applique c'est-à-dire qu'il faut l'intervention du juge civil du lieu d'implantation des terres pour prononcer l'expropriation et fixer l'indemnité. Cette décision est insusceptible d'appel lorsque la demande d'indemnité ne dépasse pas **250 000 FCFA.** Elle est exécutoire par provision, nonobstant appel, sous réserve de la consignation de l'indemnité. Les parties à l'instance d'expropriation sont tenues de faire élection de domicile au siège du tribunal de la situation des terres objet de l'expropriation et toutes les notifications sont faites à cette adresse.

Le tribunal de grande instance ou le tribunal d'instance compétent fixe l'indemnité en tenant compte de la valeur réelle des immeubles le jour de la décision, jugement ou ordonnance autorisant la prise de possession à l'amiable.

Toutes les installations sont prises en compte, ainsi que la plus-value ou la moins-value enregistrée par la partie de l'immeuble non expropriée. Seul le dommage actuel et certain causé est considéré.

L'indemnité est offerte dès que la procédure d'expropriation est close, que ce soit par voie amiable ou par voie judiciaire.

Dans l'hypothèse où les droits coutumiers ne comportent pas emprise évidente et permanente sur le sol, la loi a institué une procédure déjudiciarisée. En effet, il est dans ce cas fait renvoi à la procédure prévue à l'article **26** du Code Domanial et Foncier qui fixe l'indemnisation des détenteurs des titres fonciers compris dans le domaine public.

Toute la procédure d'expropriation se déroule devant une commission arbitrale composés de trois arbitres, dont un désigné par le Ministre chargé des domaines, le deuxième par le propriétaire et le troisième par les deux premiers. En cas de désaccord ou de difficulté sur le choix des arbitres, il est fait recours à la juridiction administrative compétente dont le président procède aux désignations. La seule intervention juridictionnelle prévue se limite à la désignation des arbitres, dont la mission consiste à fixer l'indemnité d'expropriation

quand les droits coutumiers concernés ne comportent pas emprise évidente et permanente sur le sol. Il y a donc une simplification de la procédure, l'essentiel du travail reposant sur la commission arbitrale constituée.

Dans tous les cas, l'indemnité d'expropriation est fixée par la commission arbitrale sans qu'il puisse être distingué entre la procédure amiable et procédure judiciaire. La loi n'a prévu aucun recours au juge judiciaire qui est le juge naturel de l'expropriation. Une fois l'indemnité fixée, la loi n'a pas d'avantage prévu de recours contre la décision de la commission.

La loi crée alors une iniquité au détriment des détenteurs de droits coutumiers ne comportant pas d'emprise évidente et permanente sur le sol. Cette iniquité revient à une violation du droit fondamental de propriété.

La loi domaniale et foncière devient alors inconstitutionnelle en dérogeant à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique fixée par la Constitution.

Il mérite d'être signalé tout de même, que la loi n'ayant pas exclu expressément les voies de recours contre la décision arbitrale, l'application du droit commun conduirait à admettre l'appel des parties contre la décision de la commission, ce qui nous replacerait dans une procédure administrative contentieuse ordinaire.

A l'examen, la loi domaniale et foncière laisse apparaitre une certaine disparité dans le traitement des droits coutumiers quant à leur purge, selon qu'il s'agit de droits coutumiers comportant emprise évidente et permanente sur le sol ou non. Une telle disparité n'est pas justifiable car aboutissant à l'exclusion de la garantie que constitue le contrôle du juge judiciaire.

L'inexistence de décret d'application de l'article **44** du Code Domanial et Foncier constitue une lacune forte dommageable dans la procédure de purge des droits.

De même, l'intervention de l'ACI s'est aussi faite sur la base d'un texte inachevé. Le dispositif législatif et réglementaire appelle une mise en cohérence pour que les droits fondamentaux en cause soient respectés.

ETUDE DE CAS

MEDIATION ET CRISES FINANCIERES

COMMUNICATION AU VIIIE CONGRÈS DE L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE.

Par Abdoulaye SAKHO

Agrégé des facultés de droit UCAD-CRES

Les différentes crises qui frappent l'économie mondiale jouent un rôle de révélateur et d'accélérateur de difficultés latentes dans les rapports sociaux contemporains. Tous les acteurs aussi bien les Etats (Grèce), les entreprises (Enron) que les simples citoyens (« homeless », « indignés ») sont concernés.

Mais au-delà de difficultés passagères, la question qui vient de plus en plus à l'esprit est celle-ci : n'est-on pas en face d'une véritable crise du système que certains s'évertuent très vite de qualifier de « faillite » ou de « fin » d'un modèle, le modèle capitaliste ? En effet les remises en cause touchent aussi bien le fonctionnement du marché que celui de l'entreprise.

Les solutions classiques ne semblent pas avoir résolu le problème[66] et ce sont des modèles totalement nouveaux frisant l'hérésie au regard du fonctionnement traditionnel de l'Etat qui sont en train de s'imposer…A l'image de la régulation[67] qui amène à poser la question de savoir si on est en face d'une réforme ou d'une distorsion de l'Etat ?[68]

En réalité, ces crises impriment à nos institutions un statut quelque peu déroutant au regard du fonctionnement idéal type de la démocratie représentative. Par exemple, si en tant que régime politique la démocratie représentative se présente comme la panacée, il est remarqué que, de plus en plus, elle est en train de dépérir comme forme de société du fait de la croissance des inégalités qui pourrait, à terme, la faire vaciller comme modèle universel[69].

De la même manière, les institutions de règlement des litiges subissent une mutation jusque dans leurs fonctions traditionnelles : les modes privilégiant la conciliation gagnent du terrain au détriment des solutions consacrant la prééminence d'un droit sur un autre. Ce dernier aspect n'est certainement pas une mauvaise chose et surtout, ne date pas des différentes crises financières à répétition depuis quelques décennies.

En effet, en 1992 déjà, sur la demande du Médiateur de la République du Sénégal, une équipe d'experts indépendants a eu pour charge de scruter les rapports entre les banques et leurs clients. Cette étude commanditée suite aux nombreuses difficultés des emprunteurs à rembourser le crédit octroyé, était déjà la preuve que le traitement judiciaire des questions du crédit n'est pas la panacée. On était dans les premières années de la

66 La plupart de ces mesures viennent des Etats-Unis et ont été reprises dans leurs principes par les autorités des autres économies occidentales : renforcement des obligations d'information des dirigeants de sociétés, instauration d'administrateurs indépendants dans les conseils, réorganisation des cabinets d'audit et des incompatibilités entre diverses activités. La crise bancaire et la régulation financière, Avis du Conseil Economique et Social français 2009, la Documentation française 2009.

67 De nouvelles autorités sont instituées et les moyens et compétences des autorités financières accrus. « Le rôle du conseil d'administration dans la chute d'Eron », Rapport du Sénat américain, préparé par la sous commission des affaires gouvernementales, Sénat des Etats Unis, 8 juillet 2002.107è Congrès, 2èSession –Rapport 107-70.

68 Marie Anne Frison Roche, Autorités Administratives Incomprises, La Semaine Juridique, Edition Générale, n0 48, 29 novembre 2010.

69 Pierre Rosanvallon, La société des égaux, Seuil, 2011.

création du Médiateur. Les citoyens lui ont tout de suite fait confiance dans la résolution de leurs différends avec l'administration et …fait insolite dans le règlement des litiges de droit privé, ce qui n'était pas dans son champ de compétence. Après réflexion, le Médiateur de l'époque, le magistrat Ousmane Camara a jugé utile de s'intéresser à cette question des relations entre banquiers et clients[70].

De cette intervention du Médiateur dans les rapports du droit privé, je tire deux conclusions : d'une part, le système qui était mis en place pour combattre l'impayé a failli[71], d'autre part les difficultés des emprunteurs de crédit ne datent pas des crises financières[72] même si ces dernières ont eu un effet amplificateur. Il fallait donc une nouvelle génération de mesures pour trouver des solutions aux problèmes ainsi amplifiés[73].

Certaines sont prises pour améliorer la gouvernance financière et, d'autres viennent pour défendre la solvabilité des emprunteurs en venant en aide aux plus fragiles d'entre eux, grâce à une réduction des effets de l'augmentation des défauts de paiement. C'est aussi durant cette période de crise financière que la France choisit de créer le dispositif de la médiation du crédit destiné à aider les entreprises qui rencontrent des difficultés dans leurs relations avec leurs partenaires financiers[74].

On voit ainsi que ce sont les difficultés économiques qui conduisent à l'élargissement du champ de compétence du Médiateur. D'abord au Sénégal, un an après la mise en place du Médiateur datant de 1991, même si c'est la réforme de 1999[75] qui autorise expressément cette possibilité de contribuer à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise. Puis en Europe, spécialement en France, au plus fort de la crise financière, en Octobre 2008, on institue la médiation du crédit aux entreprises. Finalement, il est impossible de considérer la médiation comme une solution aux difficultés issues des crises financières pour la double raison suivante : les interventions du médiateur se révèlent positives (I) et, la perspective d'élargir encore plus son champ d'intervention aux difficultés des Etats donne à la médiation un avenir radieux (II).

70 Le juge Ousmane Camara a fait preuve de réalisme en considérant que la règle de droit était plus une technique qu'une finalité et qu'en conséquence, elle doit être au service des hommes et non l'inverse. De ce point de vue, le premier Médiateur de la République du Sénégal contribuera à nous faire admettre qu'il ne faut pas avoir du droit une vision immanente voire quasi biblique ou coranique.

71 Abdoulaye Sakho, Les procédures légales de recouvrement des créances, Intervention au forum de l'Association Professionnels des Banques de l'UEMOA sur le thème « la banque et la justice », Niamey, février 2001. A ce propos, le dispositif du droit de recouvrement des créances sous nos cieux est épars, malgré l'effort consistant à regrouper, dans un texte unique, les dispositions relatives à l'exécution forcée en vue du recouvrement des créances : il s'agit de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. L'approche serait d'ailleurs réductrice si elle se limitait à ce seul texte. En effet, si la connaissance des procédures d'exécution est indispensable, il est bien évident que la satisfaction que recherche un créancier, pour obtenir paiement, aura davantage de chance d'être procurée, même tardivement, si ce créancier dispose de certaines garanties : c'est l'objet de l'Acte Uniforme portant organisation des sûretés (AUPOS). A ces deux textes, il faut ajouter un autre issu du système UEMOA, je veux nommer la Loi Uniforme sur les Instruments de Paiement (Loi no 9613 du 28 août 96- Sénégal) qui contient des procédures spécifiques destinées à convaincre un débiteur de régler son créancier. Ce n'est pas tout, car le droit des Faillites se donne aussi pour vocation de payer les créanciers du débiteur failli : c'est l'Acte Uniforme sur les Procédures Collectives d'Apurement du Passif. On voit ainsi que les sources du droit du recouvrement sont nombreuses.

72 A. Sakho, M.Sakho et Mohamet Ali, Etude sur les relations banques / clients commanditée par le Médiateur de la République, Dakar 1992, Etude évoquée dans le deuxième rapport annuel du Médiateur de la République.

73 Les crises financières notamment la faillite d'Enron, la crise des « subprimes » vont être à l'origine d'une série de mesures et de recommandations .V. not. Les leçons d'Enron. Capitalisme, la déchirure. Dirigé par Marie Anne Frison Roche, éd. Autrement, 2003 ; La crise des « subprimes », Rapport du CAE français, La documentation française ; 2008.

74 V. entre autres documents, la médiation du crédit aux entreprises, Dossier de presse, juillet 2013, site du Ministère de l'économie et des finances français.

75 Article 2 de la Loi du 29 janvier abrogeant et remplaçant la loi du 11 février 1991 instituant un Médiateur de la République qui dispose : « Le Médiateur de la République est en outre investi d'une mission générale de contribution à l'amélioration de l'environnement institutionnel et économique de l'entreprise, notamment dans ses relations avec les administrations publiques ou les organismes investis d'une mission de service public ».

I- LA MÉDIATION ATTÉNUE LES EFFETS DES CRISES FINANCIÈRES

Il faut partir de l'expérience sénégalaise de 1992 et de l'expérience actuelle de la France pour se rendre compte de la positivité de la médiation pour certaines victimes des difficultés économiques, notamment des crises financières.

I.1. L'EXPÉRIENCE SÉNÉGALAISE DE L'INTERVENTION DU MÉDIATEUR DANS LES RELATIONS BANQUE/CLIENT

Au début des années quatre-vingt-dix, dans les pays de l'ouest africain, les difficultés proviennent non pas des spéculations financières mais plutôt des difficultés climatiques (sécheresse) et du comportement anticoncurrentiel des acteurs puissants, particulièrement les banques. Par exemple, au Sénégal, à cette époque le marché bancaire est devenu oligopolistique suite à une restructuration drastique imposée par les autorités.

En effet, l'ensemble du secteur bancaire public et parapublic disparaît emportant dans son sillage les banques d'investissement (Sofisedit, Bsk et Sonabanque) dont la mission originelle était de suppléer les insuffisances de l'USB et de la BNDS (Banques publiques de développement) qui étaient les deux banques du secteur étatique. Il ne restera que des banques commerciales, filiales de groupes bancaires dont la maison mère est située en Europe. Et ces banques étaient au nombre de cinq. Dans un tel contexte, des pratiques peu orthodoxes du point de vue commercial ne manquèrent point et, ce sera le déclenchement de l'intervention du Médiateur de la République qui était assez souvent saisi, mais ne pouvait intervenir du fait de la limitation légale de ses pouvoirs aux « réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat ».

Ces pratiques concernaient l'entente anticoncurrentielle sur les conditions de banques et particulièrement sur les tarifs des services et autres commissions prélevés sur les clients.

Elles concernaient aussi le régime des intérêts qui rémunéraient le fonctionnement des comptes bancaires. Il n'y avait ainsi aucune concurrence entre banques qui ont même poussé de luxe jusqu'à signer entre elles un document intitulé « protocole bancaire » et qui contenaient les tarifs de la place de Dakar[76].

Donc pour les clients aucune alternative et cela conduit à des situations iniques à l'image de celle de cet emprunteur qui donna en garantie hypothécaire, une maison d'une valeur deux fois supérieure à son prêt et qui, malgré le remboursement du principal, continue à être poursuivi pour une somme équivalente alors que sa maison adjugée par le tribunal à

76 Une dépêche d'agence rendant compte d'une récente rencontre entre la BCEAO et l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements financiers nous laisse dubitatifs quant à la concurrence sur le marché bancaire. « Les présidents des associations professionnelles des banques et établissements financiers (APBEF) de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA), ont, lors d'une rencontre mercredi à Dakar avec le gouverneur de la Banque Centrale des ETATS de L'Afrique de l'Ouest (BCEAO), marqué leur adhésion aux exigences de renforcement de la transparence de leurs conditions débitrices. Selon M. Al Amine Lô, directeur des activités bancaires et du financement de l'économie de la BCEAO, qui faisait le compte rendu de la rencontre, cette adhésion concernent notamment « une compréhension harmonisée au sein de la profession du mode de calcul de leur meilleur taux de débiteur appliqué à la clientèle ». En outre, avance M.Lô, les présidents des APBEF ont pris note de la proposition de la BCEAO relative à la publication par les banques de leur taux de base bancaire dans un délai maximum d'une semaine après chaque modification des taux directeurs de la BCEAO. Lors de la rencontre entre le gouverneur de la BCEAO et les présidents des APBEF de l'UEMOA, il a été convenu d'arrêter une liste des services bancaires dits de base à offrir par les établissements de crédit à titre gracieux et ceux pour lesquels une tarification modérée sera appliquée. « La fédération des APBEF transmettra des propositions à la BCEAO en vue de l'édiction par la banque centrale de la liste des services concernés qui entrera en vigueur au début de l'année 2014 », affirme M. Lô. Il en est de même de la transparence de la tarification des services bancaires. Sur ce point, le directeur des services bancaires de la BCEAO avance qu'il a été convenu que les APBEF transmettront pour avis à la BCEAO au cours du premier trimestre 2014 les résultats des concertations au sein de la profession bancaire en vue de proposer une nomenclature minimale harmonisée des frais et commissions appliqués par les établissements de crédit à leur clientèle ». Source APA. (MS/cat /APA 2013-11-20n19 :41 :51).

la banque a été vendue à plus du double de la somme initialement prêtée. A l'examen, il s'est avéré que le gonflement de la dette était dû au jeu des intérêts débiteurs.

Suite aux recommandations du Médiateur, recommandations fondées sur les conclusions de l'étude susvisée, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), va interdire le protocole bancaire (comme un outil d'entente anticoncurrentielle) et va mieux réglementer les conditions de banque. De son côté, le législateur sénégalais prête une plus grande attention aux conditions de la vente judiciaire des immeubles donnés à titre de garanties hypothécaires. Ce que l'OHADA reprendra dans l'Acte Uniforme sur les voies d'exécution.

I.2. LA PRATIQUE FRANÇAISE DE LA MÉDIATION DE CRÉDIT[77]

Au moment où l'Etat apporte son soutien aux banques pour éviter le risque systémique généré par la faillite de la Banque Lehmann Brother aux Etats-Unis, au plus fort de la crise financière en octobre 2008, fut créée la Médiation du crédit aux entreprises comme un dispositif gratuit, rapide et confidentiel proposé pour aider les entreprises qui rencontrent avec leurs partenaires financiers, des difficultés de financement et/ou d'assurance-crédit.

La médiation du crédit est un dispositif de proximité. Elle est conduite dans chaque département, dans le respect des règles de confidentialité et de secret bancaire, par les Médiateurs du crédit départementaux[78]. Son intervention auprès des établissements bancaires est validée par un accord de place établi avec la Fédération Bancaire Française (FBF).

Ce dernier formalise une série d'engagements pour permettre le traitement des dossiers en médiation, dont notamment l'engagement de maintenir, pendant la durée de la médiation, l'enveloppe de leurs concours bancaires et de ne pas exiger de garanties personnelles ou réelles supplémentaires.

De son côté, la Médiation du crédit s'engage à fonder ses recommandations sur une analyse financière et comptable de chaque entreprise qui la saisit et à ne pas demander aux partenaires financiers des concours qui leur feraient courir un risque anormal.

La médiation du crédit est ouverte à toute entreprise, quelle que soit sa taille ou son secteur d'activité, dès lors que ses établissements financiers refusent ou résilient un financement lié à une activité professionnelle. Elle est aussi accessible aux entreprises qui rencontrent des difficultés d'assurance- crédit.

La médiation du crédit a vocation à rétablir le dialogue entre l'entreprise et ses partenaires financiers et à maintenir ou instaurer une relation de confiance. Elle a pour objet de favoriser la compréhension mutuelle et de rechercher des solutions communes.

77 Les développements qui suivent sont tirés du « Dossier de presse 2013 de la médiation du crédit » précité.
78 Ce sont les directeurs de la Banque de France en Métropole, et les directeurs des instituts d'émission en Outre-mer.

Les chiffres clés depuis le lancement du dispositif en novembre 2008

(Chiffres arrêté au 30 juin 2013)

- **39 575** entreprises ont saisi le Médiateur du crédit
- **32 0033** dossiers acceptés
- **28 043** dossiers ont été instruits et clos
- Le taux des médiations réussies s'établit à **62%** en nombre de dossiers
- **17 314** entreprises confortées dans leur activité
- **4,8 milliards d'euros** de crédit (hors écrasement de dettes) débloqués
- **311 494** emplois préservés ou confortés.

Quelques exemples de témoignages d'entreprises en médiation (Sources : dossier de presse 2013).

I

Cette entreprise familiale spécialisée dans la création et le développement des tracteurs enjambeurs « environnementaux » et d'autres machines viticoles a rencontré des problèmes de financement dus notamment à l'autofinancement de son développement depuis plusieurs années.

De surcroît, elle ne communiquait pas suffisamment avec ses banquiers qui, ne bénéficiant pas d'une bonne visibilité sur sa situation financière, ont dénoncé ses lignes de crédit à court terme.

Les dirigeants de l'entreprise font appel au Médiateur du crédit qui prend contact avec ses partenaires financiers et préconise la réalisation d'un audit externe. L'audit révèle des fondamentaux économiques satisfaisants, mais une situation financière assez dégradée.

Afin de répondre à tous les besoins de l'entreprise, le Médiateur associe aux travaux d'autres acteurs économiques (actionnaires, CCSF, Conseil Régional, OSEO) qui travaillent de concert afin de mettre en place les solutions suivantes :

- la consolidation des capitaux propres par un apport des actionnaires de 900 k€ ;
- le maintien des concours bancaires et une transformation d'une partie de ces concours en crédit à moyen terme bénéficiant d'une garantie OSEO ;
- la restructuration des prêts accordés par le Conseil Régional ;
- la mise en place d'un moratoire des dettes sociales et fiscales ;
- le recrutement d'un contrôleur de gestion afin de mieux contrôler les coûts et d'améliorer la communication financière.

Aujourd'hui, grâce à l'intervention de la Médiation du crédit qui a permis d'impliquer tous les intervenants, l'entreprise a pu se restructurer et poursuivre son activité avec la confiance de ses partenaires financiers.

II

En 2012, un concessionnaire reçoit une commande importante de 120 véhicules utilitaires, livrables en quatre temps, pour un client algérien. La commande est préparée et le dirigeant envoie la première livraison de 30 véhicules à son client qui le règle en temps et en heure. Cependant, la date de la deuxième livraison coïncide avec les élections législatives en Algérie.

Le contexte politique changeant génère des difficultés au niveau local- le port est saturé et toute importation supplémentaire est refusée par les douanes rendant ainsi la livraison impossible.

Devant l'impossibilité d'envoyer les véhicules à son client, et ayant réglé son fournisseur dans les délais, le dirigeant se trouve avec une impasse de trésorerie de 750K€.

Ses problèmes de trésorerie sont exacerbés par la réduction par une de ses banques de sa facilité de caisse de 270k€. Devant un refus de son banquier de réinstaurer la totalité de cette somme, l'entreprise fait appel au Médiateur du crédit.

Suite à l'intervention de ce dernier, la banque accepte finalement de transformer la facilité de caisse en prêt à court terme remboursable sur 24 mois, permettant ainsi au dirigeant de passer ce cap difficile.

Après quelques mois, la situation en Algérie s'est débloquée. L'entreprise a pu assurer la livraison de ses véhicules à son client et rétablir ainsi sa situation de trésorerie.

II- LES CRISES FINANCIÈRES DONNENT UNE LÉGITIMITÉ À L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA MÉDIATION

II.1. MÉDIATION ET RELATIONS DE DROIT PRIVÉ

Le Médiateur de la République du Sénégal est intervenu en 1992 dans le champ des relations de droit privé alors que la loi lui assignait un champ d'intervention déterminé : les réclamations des administrés face à l'administration. La France quant à elle, institue un Médiateur pour la sauvegarde de la relation de crédit entre la banque et l'entreprise.

Ce type d'intervention ne correspond pas forcément au schéma idéal type de la séparation des pouvoirs dans la démocratie représentative : le Médiateur appartient à l'administration et ne peut en principe intervenir dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire. Mais les mutations successives des différentes institutions suite aux crises et l'apparition de nouveaux acteurs impriment au paysage économique un visage et un mode de fonctionnement si original qu'on assiste à un glissement des modes de gestion des conflits du judiciaire vers le consensuel. La médiation, la conciliation et l'arbitrage se sont imposés dans le champ des litiges commerciaux[79].

79 Abdoulaye Sakho, le droit de l'arbitrage dans l'espace OHADA, Communication au XVIIIè colloque sur les études américaines, Université de Dakar, 2000.

La nouveauté, si tant est que je peux parler ainsi, est que la crise financière actuelle a fait du Médiateur de la République, un acteur principal en matière économique. Aussi, plus rien ne s'oppose à une intervention du Médiateur (personnage de droit public) dans le champ des acteurs économiques qui sont en proie à des difficultés, notamment de remboursement de leurs dettes.

En réalité le Médiateur de la République pourrait jouer un rôle très important dans le domaine économique, et en cas de crise, être l'arbitre entre les différents acteurs économiques, mais également et surtout entre l'administration et ces mêmes acteurs. La généralisation de ce rôle permet de contourner la dictature de ces remèdes consistant à toujours identifier une faille du système et à adopter une loi comme on place une rustine sur une chambre à air de vélo, sans jamais remettre en cause le système.

Au lieu de réparer, il faut repenser[80]. Le contexte dans lequel évolue l'Etat moderne amène à la fondation d'un champ au sens de Bourdieu[81].

II.2. LA MÉDIATION ET L'ACTIVITÉ FINANCIÈRE DE L'ETAT

Comme victimes potentielles des crises financières, les ménages et les entreprises ne sont pas seuls. Les Etats ne sont pas à l'abri. La question de la médiation dans la résolution des difficultés des Etats peut donc être posée. Elle n'est point hérétique et devrait même être mis en parallèle avec la manière dont fut résolue la question de l'« arbitrabilité » des litiges dans lesquels les Etats sont impliqués.

Interdits d'arbitrage à l'origine, les Etats se sont de plus en plus vu ouvrir les portes de ce mode alternatif de résolution des litiges, dès lors que leur rôle économique ne faisait plus l'ombre d'un doute[82].

Aujourd'hui, les Etats font de plus en plus recours au marché financier pour leurs programmes de développement, notamment des infrastructures. Ils empruntent de plus en plus et ne sont donc pas totalement couverts contre les risques que font courir les marchés financiers.

Comme les particuliers et les entreprises, ils sont endettés[83] notamment par le recours aux institutions de Brettons Woods pour les pays en développement surtout. Lorsque ces pays ne peuvent faire face à leur passif, il est impossible de les déclarer en faillite et d'ouvrir une procédure collective contre eux comme de vulgaires commerçants…

Seule la voie de la négociation ou renégociation de la dette est ainsi ouverte. Mais négocier avec le prêteur sans intermédiaire pourrait se révéler désastreux pour l'emprunteur. Et c'est ce qui se passe généralement pour les Etats des pays en développement qui n'hésitent pas à qualifier les solutions préconisées par les organismes prêteurs de « diktat », d'autant plus que certaines de ces solutions sont susceptibles d'entrainer des soulèvements dans les pays en question[84].

80 Marie Anne Frison Roche, Les leçons d'Enron, ouvrage précité.
81 Pierre Bourdieu, Sur Manet, Une révolution symbolique, Seuil /Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2013.
82 Ordre public et arbitrage, Ndiaw Diouf et Abdoulaye Sakho, Revue Edja, 1988.
83 Les Etats se comportent comme n'importe quel acteur économique dans les marchés financiers. C'est ce que souligne un article du Monde Diplomatique de Novembre 2013 consacré à la Cour des Comptes en France : « Le recours délibéré des Etats à l'endettement et la montée en puissance du financement obligataire impliquent de procurer aux investisseurs les informations qu'ils exigent déjà des entreprises sur leurs engagements ou leurs situations patrimoniales. Depuis 2006, la Cour certifie la fiabilité de ces données auprès des marchés financiers, comme le fait un commissaire aux comptes à destination des actionnaires ». Sébastien Rolland, La Cour des Comptes, cerbère de l'austérité.
84 La Grèce en a fait l'amère expérience encore tout récemment. Jason Manolopoulous, La dette odieuse : Les leçons de la crise grecque, Pearson, 2012.

Pour ces raisons, la voie de la médiation au niveau internationale doit pouvoir être scrutée[85]. Ce ne serait qu'une révolution symbolique au sens de Pierre Bourdieu qui disait que « les révolutions symboliques établissent de nouvelles catégories de perception et de connaissance qui deviennent si naturelle, si évidentes, qu'elles rendent difficilement pensables la violence de la rupture qu'elles ont instaurées[86].

La difficulté proviendrait de comment imposer ce Médiateur du crédit aux Etats ?

Une Autorité Administrative Indépendante au niveau mondial ?

L'idée est lancée. Pourquoi ne pas commencer à en débattre ici et maintenant car, au-delà de son action quotidienne de recherche de solutions pour les entreprises qui la saisissent, la Médiation contribue, à sa mesure, à la lutte contre la crise et au retour à une croissance équilibrée.

85 Dès lors que la régulation des marchés financiers mondialisés semble relever du domaine de l'impossible, la réglementation prudentielle dans le secteur bancaire, un meilleur contrôle des agences de notation qui sont de véritables nids de conflits d'intérêts, un contrôle des marchés dérégulés et une plus grande transparence des marchés n'ont pas suffit.

86 Cité par Roger Chartier, Professeur au Collège de France, Bourdieu au miroir de Manet, le Monde des livres, nov.2013.

CONFLITS D'USAGES DE L'EAU DU FLEUVE NIGER ET MÉCANISMES DE MÉDIATION DANS LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION

Par Dr Baba COULIBALY
Chargé de recherche
Institut des Sciences Humaines
Bamako / Mali

INTRODUCTION

L'eau représente le premier facteur de différenciation spatiale et humaine en Afrique. Si la quantité d'eau perçue façonne les milieux naturels, le degré de maîtrise de l'eau par les hommes conditionne les paysages et les modes de vie. La question de l'eau est donc essentielle en Afrique et elle englobe tant de problématiques socioculturelles, sanitaires, économiques, politiques inépuisables (Brunel, 2003). Selon Traoré (2004), en Afrique de l'Ouest la maîtrise de l'espace passe aussi par la maîtrise de l'eau.

De par sa longueur (4200 km, dont 1700 au Mali) et la superficie de son bassin (2 000 000 km^2), le Niger constitue un fleuve allogène partagé non seulement sur le plan national mais aussi international. Il constitue toujours la colonne vertébrale de l'économie ouest africaine, et fut le berceau des grandes civilisations d'agriculteurs, de pêcheurs et d'éleveurs (Coulibaly, 2013). Mais ce système fluvial, également carrefour d'une diversité biologique remarquable, est depuis plus de deux décennies menacé par la désertification et les mauvaises pratiques d'exploitation de ses ressources naturelles, avec des perspectives alarmantes.

Le fleuve Niger, sur l'ensemble de son parcours, fait l'objet de plusieurs usages. Selon Narcy (2004), l'usage de l'eau peut être défini comme l'acte de mise en application d'une ou de plusieurs fonctions de l'eau. Quant aux fonctions de l'eau, elles correspondent aux différentes aptitudes que lui confèrent ses propriétés physico-chimiques et sa répartition dans le milieu naturel (idem, op cit). Si l'on veut mettre en avant la multiplicité des usages de l'eau, on peut les différencier selon qu'ils utilisent directement l'eau ou bien qu'ils cherchent à jouir de sa présence. Le fleuve Niger connaît toutes ces catégories d'usages. Avec ses affluents, il alimente la plupart des activités économiques qui ont lieu au Mali. L'eau est en effet utilisée pour la riziculture, l'irrigation, l'alimentation en eau potable, l'industrie, la navigation, la pêche, etc.

Depuis quelques années une forte croissance démographique a été enregistrée dans toutes les régions du Mali. Cette croissance s'est accompagnée d'une urbanisation intensive, d'une intensification des activités industrielles et de la mise en exploitation de nouvelles terres cultivables, notamment à l'Office du Niger. Toutes ces transformations ont, d'une part, entraîné une énorme augmentation, tant en quantité qu'en variété, des émissions de polluants susceptibles d'atteindre les cours d'eau et d'avoir des effets indésirables sur les populations (Calamari, 1985) et, d'autre part, rendu difficile la cohabitation entre les usagers du fleuve qui connaissent de plus en plus de conflits entre eux.

A ces phénomènes, est venue s'ajouter la réforme de la décentralisation, un système de gestion qui passe d'abord par un découpage « intelligent » de l'espace géographique. Les collectivités territoriales, depuis la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, sont

devenues des acteurs essentiels et incontournables de la gestion de l'eau au Mali. Elles sont issues d'un long processus historique et disposent de plusieurs responsabilités dans le domaine de l'eau qu'elles assument difficilement à cause de l'insuffisance des ressources financières, de l'insuffisance, voire le manque de ressources humaines qualifiées (Coulibaly, 2013).

Positionnées comme acteurs majeurs de la gouvernance de l'eau au niveau local, les collectivités territoriales cherchent encore leur chemin pour assumer leur responsabilité. Pour Guibbert (2005), au début des années 1990, on est passé de la problématique de la participation à celle de la gouvernance locale. Si ce dernier concept semble être largement admis, il importe d'en faire la critique afin de mieux cerner l'idéologie et le modèle de développement dont il est porteur.

Au Mali, si sa mise en œuvre a favorisé une gestion de proximité des territoires et des hommes, elle a également créé des tensions entre les communes nouvellement créées sur des espaces fondamentalement communautaires depuis plusieurs siècles, comme le fleuve. La création des 703 communes en 1996 a entrainé des marquages territoriaux et exacerbé les tensions entre les communautés. Selon Coulibaly (2013), la dévolution des pouvoirs opérés dans le cadre de la décentralisation au profit des communes (urbaines, rurales), entraîne un bouleversement sans précédent dans la gouvernance des ressources fluviales dans la mesure où, traditionnellement, ce milieu comprend plusieurs espaces communautaires contigus ou superposés qui renvoient à des droits spécifiques de contrôle et d'accès. Ce qu'Olivier de Sardan (2009) appelle « un empilement de pouvoirs ».

Cet article cherche à analyser, à travers deux exemples concernant trois communes du Cercle de Ségou (Communes de Konodimini, de Sama Foulala et de N'Gara), les conflits d'usagers de l'eau du fleuve Niger et les dispositifs de médiation à l'œuvre pour les résoudre. En d'autres termes, il s'agit de décrire les litiges liés à l'exploitation de l'eau du fleuve Niger et leur mode de résolution au sein des communautés riveraines.

Pour atteindre cet objectif, l'article évoque d'abord dans son développement les dynamiques de tensions et conflits d'usage autour du fleuve Niger, notamment dans le contexte de la décentralisation. Il aborde ensuite les mécanismes de médiation existants à travers les interventions d'institutions et acteurs locaux.

Cette contribution est essentiellement fondée sur des données recueillies sur le terrain dans le cadre de nos recherches doctorales.

I. DÉCENTRALISATION, DYNAMIQUES DE TENSIONS ET CONFLITS D'USAGE DES ACTEURS AUTOUR DU FLEUVE NIGER

Les conflits sont séculaires autour du fleuve Niger. Et au sein des communautés riveraines, la question des ressources naturelles et la notion de leur appropriation ont créé, depuis la période précoloniale jusqu'à celle de la décentralisation, un environnement conflictuel complexe.

La vallée du fleuve Niger en général est reconnue depuis le 19ème siècle comme une zone de conflits dont une grande part est liée à l'eau. Une enquête sur les conflits fonciers en 5ème Région (Mopti), présentée au forum des peuples à Sikasso en 2007 a identifié 153 conflits autour de la terre, 186 autour des pâturages, 139 de pêcherie, 43 au niveau de chenal-mare-canal et 55 autour des conventions locales de gestion des ressources naturelles[87]. A côté

87 Communication de Bintou Sanankoua lors de l'atelier méthodologique de 2009, organisé à l'Université de Bamako dans le cadre du projet Anthropologie de l'eau, composante du programme Niger-Loire Gouvernance et Culture.

de ce catalogue qui donne une typologie des conflits, apparaissent des conflits de type nouveau, liés à l'intervention des pouvoirs publics locaux, des associations et coopératives de la société civile, dans le cadre de la décentralisation.

La littérature sur les litiges autour du fleuve Niger et sa vallée est abondante. Nous en rappelons quelques-unes ici. En effet, Barrière (2002) a examiné les enjeux de la gestion foncière et environnementale du Delta du Niger à travers l'analyse du droit coutumier et ses implications dans la zone.

Pour lui, cette situation favorise une compétition exacerbée pour l'accès aux ressources, génératrice de conflits. Kassibo (1988) indique que l'amalgame entre droit coutumier et droit « moderne » étatique en matière de réglementation de la pêche a donné naissance à une situation conflictuelle dans le Delta.

La domanialité des eaux, impliquant la libre circulation des pêcheurs munis de permis de pêche sur toute l'étendue des eaux maliennes à l'exception des zones mises en défens ou jouissant des restrictions particulières d'ordre administratif, porte un coup sérieux au droit traditionnel d'accès au territoire qui est censé avoir disparu en principe, mais qui demeure vivace dans tous les esprits et dans tous les faits.

Fay (1989) s'est intéressé aux différents conflits liés notamment à l'attribution des droits de pêche et des zones de pêche entre les villages. Dans cette même veine, l'analyse de Coulibaly (2013) va au-delà de l'échelle du village. Elle est basée sur une approche fondamentalement communale occasionnée par l'arrivée de la décentralisation. D'une manière générale, la décentralisation a engendré la multiplication des acteurs de la mise en défens et de l'organisation de l'activité de pêche. La cohabitation entre ces différents acteurs crée de nombreux problèmes. « *Les modes d'appropriation et de gestion de territoires fluviaux sont encore marqués par le pouvoir de la tradition. La décentralisation a globalement complexifié la gestion de l'eau du fleuve au niveau local* ». (Coulibaly, 2013).

Comme sur la terre ferme, la réforme de la décentralisation n'a pas identifié les limites physiques des territoires communaux dans l'eau. Le fleuve est une ressource partagée qui traverse une kyrielle de communautés (urbaines et rurales) qui l'avaient apprivoisé au fil des siècles selon des modes d'exploitation et de gestion qu'elles ont inventés. L'arrivée de la décentralisation est en train de perturber la géographie et la philosophie du fleuve chez les communautés. La reforme a créé et exacerbé un marquage territorial sans précédent des acteurs au sein des nouvelles collectivités territoriales. L'acharnement à l'appropriation des zones frontières entre les communes engendre beaucoup de conflits.

Dans la phase actuelle de décentralisation, les collectivités territoriales sont autonomes les unes par rapport aux autres. Aucune commune n'a de tutelle sur un autre, encore moins sur les ressources de celles-ci. Cette situation peut rendre plus complexe la gestion des ressources qui, du reste, sont écartelées généralement entre plusieurs communes voisines. Cette question pose la problématique de la gestion décentralisée de l'eau au Mali.

Dans le Cercle de Ségou, plusieurs communes voisines connaissent des difficultés d'exploitation de l'eau du fleuve, liées à la réforme. L'avènement de la décentralisation a surtout posé le problème de limite et de gestion de l'espace fluvial. Nous allons donner successivement dans les lignes qui suivent deux exemples de difficultés de nature différente, mais qui ont pour dénominateur commun la décentralisation.

I.1. LES CONFLITS ENTRE DEUX VILLAGES DE LA COMMUNE DE N'GARA

Le village de N'Gara est le chef- lieu d'une commune située à une trentaine de kilomètres à l'ouest de Ségou. Il ne s'entend pas avec Boundo, un autre village de la même commune situé aussi au bord du fleuve Niger qui ne reconnaît pas son statut de chef- lieu de commune et par conséquent son autorité. Ce village refuse même de payer l'impôt à N'Gara. « *Boundo vient payer ses impôts au Préfet de Ségou qui, à son tour les achemine vers N'Gara* » (A. Kané, Président du Conseil Régional de pêche). N'Gara est au bord d'un bras du fleuve *(Fala)* qu'il gère depuis longtemps. Selon le Président du Conseil de pêche de la Région de Ségou, le *Fala* de N'Gara est le plus grand du Cercle de Ségou. La gestion de ce *fala* pose deux problèmes entre les acteurs.

Le premier est que les maîtres d'eau de N'Gara ne considèrent pas les Somono de Boundo dans l'organisation de la mise en défens. Or, il y a autant de pêcheurs et de Somono à Boundo qu'à N'Gara. Cette attitude est une réponse donnée à la non reconnaissance de N'Gara comme chef-lieu de commune par Boundo. Le conflit qui s'en est suivi a préoccupé les élus communaux et les organisations paysannes du cercle de Ségou.

Le second problème tient au fait que ces mêmes maîtres de l'eau ne sont pas arrivés à accepter l'implication du Conseil de pêche dans l'organisation de la mise en défens qui était leur seule chasse gardée avant la mise en place de cet organe. En effet dans cette commune la gestion de l'eau et l'activité de pêche provoquent en permanence des tensions entre les acteurs.

I.2 LES CONFLITS D'USAGE ENTRE LES COMMUNES DE KONODIMINI ET DE SAMA FOULALA

En 2009, le Préfet de Ségou avait été amené à annuler l'autorisation de mise en défens qu'il avait accordée à la Commune de Sama Foulala à cause d'un litige lié aux zones de pêche opposant cette commune à celle de Konodimini. Les deux communes sont situées de part et d'autre du fleuve Niger à environ 20km à l'ouest de la ville de Ségou.

En effet, après avoir obtenu leur autorisation de mise en défens, les Somono de Sama Foulala sont allés planter leur piquet symbolique derrière la maison du chef de village de Somonodougouni, village qui relève de la Commune de Konodimini. Par cet acte provocateur qui viole le domaine communal de Konodimini, les Somono de Somonodougouni étaient condamnés. Ils n'avaient plus de zone de pêche, même pour attraper leur poisson de sauce.

Selon certaines sources historiques, les Somono de Somonodougouni seraient originaires de Sama Foulala qui, dans le temps, gérait tout le domaine fluvial concerné. Ainsi la décentralisation vient diviser la famille somono qui n'était séparée que par une ligne fluviale invisible socialement, culturellement, voire économiquement entre les deux rives. Au sujet de ce litige, A. Kané témoigne :

« Tout le monde connaît la limite de son domaine, c'était seulement une provocation. Je suis parti en médiation en leur disant qu'avec la décentralisation, il y a eu certaine recomposition territoriale qui met chaque portion du fleuve sous la responsabilité d'une commune que nous connaissons entre nous, c'est ça le changement notoire ; donc il faut respecter cet état de fait, et c'est ce que les maîtres de l'eau doivent comprendre, et intégrer que leur compétence sur le fleuve a une limite. Notre intervention n'a pas servi à grand-chose car les Somono de Sama Foulala n'ont pas reculé. C'est ainsi que le Préfet a

annulé l'autorisation de mise en défens. Par conséquent en 2009, il n'ya pas eu de pêche collective dans la commune de Sama Foulala ».

Ce cas de figure pose l'importance des difficultés dans les relations entre les acteurs et exploitants du fleuve Niger. Et comme l'a noté Larbi (2003) « l'eau est souvent le catalyseur des rivalités économiques, ethniques, religieuses et historiques ». Il est vrai que même sur une échelle géographique plus grande, le potentiel pour les conflits sur l'eau est considérable, puisqu'on ne compte pas moins de 200 bassins versants partagés entre divers pays.

Selon Bonniel (1993) « la relation d'interaction, la relation face à face, les rites d'interaction, nous renvoient aussi à la question de frontière ». « Les espaces intermédiaires, comme la dénomination l'indique, sont ce qui structure des rapports qui ne sont, ni de l'ordre strictement privatif, ni de l'ordre strictement des relations publiques ».

La notion de frontière est complexe. Et « considérer le fleuve comme un dispositif frontalier, renvoie en son fond, à la question de la limite, donc aussi à une conception de la limite et du discontinu, [---], la frontière se situe quelque part, trace un système d'inclusion/exclusion dans des rapports et leurs combats requis » (Christian R, 1993, Op. Cit.).

Considérée à la fois comme un stimulant et un défi spatial par Béthemont (1993), la frontière -et le territoire auquel elle se rapporte- est au cœur des rapports humains.

II. LES PROCESSUS DE MÉDIATION COMME MODES DE RÉSOLUTION DES LITIGES LIÉS À L'EAU DU FLEUVE NIGER

Les conflits portant sur la gestion des ressources naturelles et sur le foncier en particulier tendent à s'aggraver de plus en plus. Le système judiciaire en principe chargé de régler les conflits fonciers se révèle incapable de trouver des solutions efficaces dans le contexte caractéristique des pays africains, où des législations nationales et des coutumes se côtoient. C'est pourquoi, Koffi (2010) s'interroge sur les mécanismes alternatifs de gestion des conflits qui constitueraient selon lui la réponse appropriée à explorer par les Etats Africains. Les méthodes alternatives de gestion des conflits sont des processus de recherche d'un consensus en vue de résoudre des conflits. Elles cherchent à gérer le conflit en se basant sur les intérêts communs et en recherchant des points de convergence à travers la négociation, la médiation ou la conciliation.

Au Mali, autant les conflits sont séculaires, autant les modes de résolution de l'arbitrage le sont. La gestion des conflits, litiges et/ou tensions liés au fleuve Niger notamment dans le Cercle de Ségou a une histoire assez riche. Ainsi, des modes de gestion et de régulation historiques se sont succédés depuis la période précoloniale jusqu'à l'heure actuelle, celle de la décentralisation.

Dans les collectivités territoriales de base, le premier niveau de règlement des problèmes est le conseil des villages. Lorsqu'une situation de conflit échappe aux compétences du chef de village, les protagonistes ont recours à l'administration, c'est-à-dire le maire, ensuite le sous-préfet et le préfet, les forces de sécurité (gendarmes, policiers).

Enfin le dernier recours reste bien entendu la justice. Ainsi se présente la pyramide de la gestion des conflits concernant les usages du fleuve Niger au sein des communautés riveraines. En effet, comme l'a montré Traoré (2004), les institutions coutumières et modernes

continuent à coexister. La coexistence des deux modèles sur un même terrain dénote sans doute de la vitalité des principes locaux de gouvernance de l'eau.

La mise en œuvre de la décentralisation a vu apparaître de nouvelles formes de tensions et conflits liées à la multiplication des acteurs, au découpage territorial, à l'émancipation de certaines couches sociales comme les femmes, les jeunes, les hommes de caste. La résolution de ces conflits de type nouveau relève d'une nouvelle stratégie plus adaptée que les acteurs de l'eau se doivent de trouver. Elle implique notamment les acteurs locaux comme le conseil communal, le conseil de pêche, les organisations paysannes modernes, etc.

II.1. LE MAIRE ET LE RÔLE D'OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF

Ce rôle est consigné dans la Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales et déterminant les compétences générales et spécifiques des communes, cercles et régions.

Dans ses articles 69, 70 et 71, ce code stipule que *« Le Maire est officier de police judiciaire et d'état civil. Il exerce ces fonctions conformément aux textes en vigueur. Dans l'exercice de ses fonctions, le Maire, outre les adjoints, est assisté par les chefs et les conseillers de village, de fraction ou de quartier ».*

A cet égard, ces collectivités règlent par délibération les affaires relatives à la gestion du domaine communal. Ce code met effectivement le maire dans son rôle de premier responsable de toutes les questions concernant la vie de sa commune. Une fois élu au poste, le rôle d'officier de police administrative revient de droit au maire, en amont comme en aval, en tant que premier responsable du domaine communal. Donc sur le plan administratif, le maire prend toutes les dispositions utiles pour une bonne gestion de sa commune (communication, sensibilisation, sécurité, règlement des conflits, investissements).

La police judiciaire est aussi une fonction qui est dévolue au maire. De façon générale, l'attribution de cette fonction au maire est positivement appréciée dans les communes car, *« il sera fastidieux et encombrant que le maire, à chaque fois qu'il ya un dossier dans sa commune, aille consulter le procureur »,* laisse entendre le conseil local de pêche de N'Gara.

Ce rôle implique le maire au premier niveau du règlement des problèmes qui se posent dans sa commune. S'il ya un problème entre les populations, c'est le maire, en tant qu'officier de police judiciaire, qui fait le constat. Ensuite, il tente de le juguler par la médiation et la conciliation. Au cas où il ne réussit pas à aplanir l'affaire, il fait un procès (PV) pour l'envoyer devant le juge. En vertu de ce rôle d'officier de police judiciaire, les maires sont fréquemment sollicités par les populations.

A ce titre, les conflits dont nous avons fait cas plus haut, ont impliqué les maires et les différents conseils communaux au premier chef. Tous les intervenants dans le règlement de ces affaires sont obligés de passer par le maire avant d'entamer n'importe quelle action. Dans le cadre du conflit entre Konodimini et Sama Foulala, les deux maires se sont concertés plusieurs fois pour trouver une solution.

Par ailleurs, nous avons constaté l'existence de cette dynamique de communication et de coopération entre les maires de plusieurs communes du Cercle de Ségou. A titre d'exemple, au niveau de certains villages de leur territoire, les conseils communaux de Diganidougou,

de Ségou et de Pelengana ont organisé des missions conjointes en 2008-2009 dans le but de concilier des populations en conflit à propos de l'organisation des pêches collectives.

L'étude stratégique de l'espace ne peut faire l'économie des processus complexes qui, dans un contexte donné, définissent les ressources et les degrés de liberté des différents acteurs. Dans un jeu fortement interactif, la prise en compte de tous les intervenants s'avère nécessaire pour comprendre les décisions d'un seul acteur (Levy et Lussault, 2006).

II.2. LE RÔLE DES CONSEILS DE PÊCHE DANS LA GESTION DES LITIGES

La mise en place des Conseils de pêche a revalorisé les pratiques de mise en défens mais avec plusieurs problèmes. Les éventuels litiges entre les pêcheurs pendant la pêche sont circonscrits par le Conseil de pêche selon les coutumes, les pourparlers, la négociation et la médiation sans aller chez le juge.

A cause de la médiation portée par le Conseil de pêche de Ségou et d'autres acteurs de la pêche, les protagonistes du conflit entre Konodimini et Sama Foulala sont revenus à de meilleurs sentiments. Dans un premier temps, l'intervention du Conseil de pêche n'a pas relâché son action de médiation. En effet, par la sensibilisation et la persévérance des autres acteurs de la pêche dans leurs efforts de médiation et de conciliation, ce litige a eu une issue heureuse.

Sama Foulala a respecté les limites pour sa mise en défens en épargnant la partie de Somonodougouni. Ce qui a rendu possible l'organisation de la mise en défens entre le 01 janvier et le 30 avril 2010 par la Décision n° 172/PCS du 31 décembre 2009 portant mise en défens du bras du fleuve Niger communément appelé « Chamba » situé dans la Commune de Sama Foulala.

« Je fournis beaucoup d'efforts pour juguler ces crises entre les Conseils et les maîtres de l'eau en disant qu'il n'y a pas de contradiction ou de domination entre les deux niveaux. Les cinq membres du Conseil (président, deux vice-présidents, deux rapporteurs) sont choisis dans chaque village par les villageois eux-mêmes, et ces gens travaillent aux côtés des maitres de l'eau pour organiser l'activité de pêche ; je précise que l'eau n'appartient pas au conseiller, il ne fait qu'aider le maître de l'eau qui lui ordonne de chercher l'autorisation de mise en défens », (A. Kané, le Président du Conseil de pêche de la région de Ségou).

Cependant, comme dans toute autre organisation du genre, les nombreux dysfonctionnements constatés au sein des Conseils de pêche, tant au niveau national, régional que local, ont affecté la crédibilité de cette institution dans les communautés de pêche, et ont rendu difficile sa médiation dans les litiges.

II.3. LE RÔLE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE DANS LA GESTION DES LITIGES

La Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) est une organisation faîtière ouverte à toutes les organisations socioprofessionnelles. Elle est représentée à différents niveaux (quartier, village, commune, etc.) et intervient dans le processus de résolution des conflits. Ainsi, selon le secrétaire général de la CRA de Ségou, son représentant participe toujours aux négociations entre les protagonistes pour trouver une meilleure issue aux problèmes.

La CRA intervient également auprès de la justice pour demander la liberté provisoire, ne serait- ce que pour la période de la saison des pluies, pour les protagonistes emprisonnés qui n'ont personne pour accomplir les travaux champêtres, afin qu'ils puissent faire face à

leurs activités. Le rôle de cette institution en matière de gestion du fleuve est renforcé par le Décret n° 08-771/P-RM du 29 décembre 2008 déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des Conseils de pêche.

Plusieurs autres cadres de concertation existent dans le domaine de l'agriculture. On peut noter l'existence du Comité de pilotage pour le développement agricole. C'est un cadre de concertation qui fonctionne sous la responsabilité de la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) et est composé des services techniques et des organisations paysannes.

Le rôle fondamental de la Chambre est d'installer et encadrer les organisations paysannes. *« Lorsqu'un aménagement doit être réalisé, on doit prendre l'avis de tous les acteurs y compris les paysans, si ce sont des digues de pêche, des casiers rizicoles, tous les partenaires ont leur mot à dire à travers la concertation, les réunions»* (Délégué de la CRA). La Chambre d'agriculture travaille en étroite collaboration avec les organisations paysannes.

Elle vise une professionnalisation de l'agriculture avec des moyens de production modernes et adéquats, une maitrise totale et une meilleure gestion des ressources en eau. Au niveau de chaque village ou commune, il existe des organisations et associations traditionnelles ou modernes qui s'occupent de la gestion rationnelle des ressources naturelles, dont l'eau du fleuve. Elles ont des conventions locales entre elles qui déterminent et réglementent les usages des ressources en eau. Elles fonctionnent sous l'encadrement des représentants de la CRA.

II.4. LE RÈGLEMENT À L'AMIABLE ET LE RECOURS AUX VALEURS COUTUMIÈRES

Généralement les services techniques n'interviennent pas directement dans la résolution des conflits entre les usagers du fleuve. Les litiges sont gérés entre les protagonistes suivant les coutumes.

Le règlement des litiges inter- usagers se fait dans une grande mesure au sein de leur association ou de leur communauté. A ces niveaux de base, l'essentiel des situations conflictuelles est circonscrit.

« Les pêcheurs entre eux savent se respecter et respecter leur zone de pêche. Chacun connait son endroit de pêche : s'il y a de petits problèmes, ils sont gérés entre nous, souvent entre les deux protagonistes directement à l'amiable, ou par l'intervention de la coopérative qui paye même souvent des dédommagements à la personne qui est lésée pour apaiser la tension, les quiproquos. C'est une sorte de solidarité entre nous. Ces situations ne nous amènent pas à la police ou à la justice. Nous avons une culture de fleuve et une culture de gestion de problèmes liés au fleuve ». (Thiéro, Somono de Ségou).

Les propos de ce dernier sont confirmés par ceux d'un conseiller municipal. *« A ma connaissance, il y a des conflits entre les usagers comme dans tous les rapports humains. Mais ils arrivent eux-mêmes à les régler entre eux, sans l'intervention des autorités communales. Comme je l'ai dit, ils ont aussi leur code, ils gèrent les problèmes en fonction de ces codes traditionnels et culturels, ça n'atteint pas un certain degré ».* La gestion à l'amiable des litiges prend plusieurs formes.

Avec l'intervention des personnes âgées, des collègues de travail ou de l'association, les protagonistes peuvent s'excuser mutuellement et enterrer l'affaire. Dans certains cas, il arrive que celui qui a tort dédommage l'autre par un prix symbolique de cola.

Par contre dans d'autres cas, si la personne lésée ne pardonne pas, l'ensemble des intervenants dans l'affaire estime la valeur des dégâts qui lui sera versée par l'accusé. Par exemple, pour gérer les conflits de gestion de l'eau, notamment les espaces de pêche, on fait toujours appel au chef bozo de la localité, appelé communément « *jitigui* ». L'affaire trouve toujours une solution à ce niveau, sinon elle est portée au niveau de l'administration.

De nombreuses institutions interviennent au niveau local dans la gestion des ressources en eau pour une meilleure gouvernance de la ressource. Il s'agit d'abord des institutions coutumières et des institutions locales modernes, notamment les organisations paysannes qui ont pris le pas sur les premières. Ces institutions sont au centre de la gestion d'eau dans les pays de l'ouest africain. Il s'agit ensuite des institutions et usagers modernes intervenant dans le domaine de l'eau pour leurs intérêts respectifs. En effet, une bonne gouvernance de l'eau dans nos pays ne peut ignorer ces acteurs (Traoré, 2004).

CONCLUSION

Par le développement de la région et la croissance de la population, la pression sur la ressource en eau s'accroît. Le bassin du fleuve Niger a été fragilisé par les années de sécheresse combinées au changement d'usage des sols favorisant l'érosion, la pollution et les conflits.

La vallée du fleuve Niger en général est une zone de conflits dont une grande part est liée à l'eau. Les conflits d'usage sont récurrents autour du fleuve Niger. Et au sein des communautés riveraines, la question des ressources naturelles et la notion de leur appropriation ont créé, depuis la période des empires et royaumes jusqu'à celle de la décentralisation, un environnement conflictuel complexe.

Dans le Cercle de Ségou, plusieurs communes voisines connaissent des difficultés d'exploitation de l'eau du fleuve, liées à la réforme. L'avènement de la décentralisation a surtout posé le problème de limite et de gestion de l'espace fluvial. Elle a complexifié la gestion du fleuve et créé de nouvelles formes de tension entre les acteurs.

Nous avons constaté qu'il existe plusieurs types de conflits liés à la réforme de la décentralisation : des conflits entre les villages d'une même commune (exemple de N'Gara), des conflits entre deux communes voisines (exemple de Konodimini et de Sama Foulala).

Par ailleurs, face à ces conflits, il existe des mécanismes de médiation à plusieurs échelles pour les juguler. Il ne fait aucun doute que les valeurs coutumières occupent encore une place importante dans la résolution des conflits liés à l'exploitation des eaux du fleuve Niger.

Mais la diversité et la récurrence de ces conflits dans des sociétés qui évoluent vers des standards institutionnels mondialisés fait appel à d'autres modes de gestion plus formels. La résolution de ces conflits relève d'une nouvelle stratégie plus adaptée que les acteurs de l'eau se doivent de trouver. Elle implique notamment les acteurs locaux comme le conseil communal, le conseil de pêche, les organisations paysannes modernes, etc.

C'est pourquoi, dans le cadre de la décentralisation, on doit encourager les conventions locales pour amoindrir les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles en général et l'eau en particulier.

- Barrière O. Barrière C., 2002, ***« Un droit à inventer, foncier et environnement dans le Delta intérieur du Niger (Mali) »***, Ed. IRD, 357 p.
- Béthemont J., 1993, ***« Le fleuve et la frontière »,*** in la frontière : unir- diviser, maison du fleuve Rhône, centre pour une anthropologie du fleuve, p. 18-21.
- Bonniel. J (1993), Calamari D.,1985, ***« Situation de pollution des eaux intérieures de l'Afrique de l'ouest »***, document occasionnel du comité des pêches continentales pour l'Afrique, n°12, FAO.
- Brunel S., 2003, ***« L'Afrique, un continent en réserve de développement »,*** Ed. Bréal, p.144-167.
- Coulibaly B., 2013, ***« Quelle gestion intégrée du fleuve Niger au Mali. Normes, usages, régulations, territorialités locales dans les communes riveraines des cercles de Ségou et de Mopti »,*** thèse de doctorat, LPED, Ecole Doctorale Espaces, Cultures, Sociétés, Aix-Marseille Université, 369 p.
- Fay C., 1989, ***« Système halieutiques et espaces de pouvoirs : transformation des droits et pratiques de la pêche dans le Delta central du Niger, 1920-1980 »,*** Cahier des Sciences Humaines, n°25, (1-2), p.213-236.
- Fay C. et al., 2006, ***« Décentralisation et pouvoirs en Afrique, en contrepoint, modèle territoriaux français »,*** collection colloque et séminaire, éd.IRD, 516p.
- Guibbert Jean-J., 2005, ***« Une autre gouvernance existe-t-elle ? Eclairage Sénégalais »,*** in l'Aménagement au défit de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Presses Universitaires de Mirail, p.225-242.
- Kassibo B.1998, ***« La dynamique de la pêche dans le delta intérieur du fleuve Niger (Mali) de la période coloniale à nos jours »,*** in Boucle du Niger, kawadaJunzo (dir), IRLC AA, Tokyo, pp.167-187.
- Koffi A. ,2010, ***« Gestion alternative des conflits : outils d'analyse »,*** des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, Comité technique Foncier et Développement, AFD, Le Hub Rural, ACTER, AGRAF, ROPPA, Land Ner West Africa,4p.
- Larbi Bouggera M. ,2003, ***« Les batailles de l'eau pour un bien commun de l'humanité »,*** Enjeux- planète, 225p.
- Levy Jacques et Lussault Michel (dir), 2006, ***« Dictionnaire géographique et de l'espace des sociétés »,*** éd. Belin, 1033p.
- Loi No 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau.
- Olivier de Sardan, Jean – Pierre, 2009, ***« Gouvernance chefférial et gouvernance associative dans les campagnes nigériennes ».*** Les pouvoirs locaux au Niger. Tome 1 : A la veille de la décentralisation, Jean-Pierre Olivier et MahamamTidjani Alou (dir). CODESTRIA (Dakar)-KARTHALA (Paris). p.15.
- Narcy Jean-B, 2004, ***« Pour une gestion spatiale de l'eau, comment sortir du tuyau ? »,*** PI, Peter Lang, Polis no4, Bruxelles, p.139-196.
- Neuvy Guy, 1991, ***« L'homme et l'eau dans le domaine tropical »,*** éd. Masson, Paris, 230.
- Traoré S., 2004, ***« la gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest : le cas du delta et de la vallée du Sénégal »,*** in la gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest, MadiodioNiassa (dir), IUCN, p.93-100.

Cette revue n'a pas la prétention de l'exhaustivité dans les thématiques abordées. Elle a surtout cherché à ouvrir l'horizon de la recherche en mécanisme de gestion des conflits, en s'intéressant particulièrement à la médiation dont l'importance croissante ne peut plus être raisonnablement ignorée.

En effet, la médiation apparaît de plus en plus comme un outil incontournable de règlement de conflits. Désormais, le traitement des différends, conflits ou contentieux de toute nature passe bien souvent par le recours à la médiation, du moins en première intention. L'étude de cas a montré que la professionnalisation de cette activité s'est concrétisée par la multiplication de ses champs d'application.

Sa spécificité réside dans la communication. Il s'agit d'amener les parties en conflit sur des voies plus « pacifiques » et les inciter à recourir au dialogue, censé être un mode alternatif de règlement de conflit moins coûteux, rapide et plus accessible. Cependant, les études ont montré que, malgré la sollicitation dont elle fait l'objet et sa relative efficacité, la médiation ne constitue pas une panacée. Elle peut être mise en place pour tout type de litiges civils et de conflits, mais elle a cependant des limites :

- *la première limite est liée à son caractère volontaire*. Les parties restent libres de participer ou non et de s'asseoir autour de la table. Cette liberté leur donne également le droit d'interrompre la médiation, si elles estiment que cela ne leur convient plus. Dans tous les cas, si un accord n'est pas signé entre les parties, elles conservent leurs droits légaux et elles peuvent demander réparation devant un tribunal.
- *la seconde est d'ordre légal*, car on ne peut résoudre par médiation des faits contraires à l'Ordre Public (infraction au code de la route, crime, trafic...). Dans certains cas d'atteinte à la personne, le juge peut renvoyer les parties devant un médiateur. En cas d'échec ou de refus, le juge en sera informé sans délai. Le principe de confidentialité s'applique et aucune des informations présentées lors de la tentative de médiation ne pourra être évoquée devant le juge. La justice reprendra son cours et le juge tranchera le litige.
- *la troisième limite de la médiation se trouve dans son incapacité à sanctionner*. La médiation dispose d'un pouvoir d'investigation, mais au regard des conclusions des enquêtes, elle ne peut sanctionner en cas de non-respect des engagements. C'est pourquoi la médiation apparaît souvent comme un moyen d'échapper à la justice sous le couvert du pardon et de la réconciliation.

COMITÉ DE RÉDACTION

1. Bureau du Médiateur de la République

- Mme TRAORE Nènè SISSOKO (Directrice de Cabinet)
- Amadou ROUAMBA (Secrétaire Général)
- Alyadjdi ALMOUCTAR (Directeur de la Documentation et des Archives)
- Bernadette S. KEÏTA (Conseillère Spéciale, chargée d'études)

2. Institut des Sciences Humaines

- Baba COULIBALY (Directeur)
- Moussa SOW (Sociolinguiste)
- Kamana Y. TRAORE (Anthropologue)
- Moctar KONE (Chef du Département Documentation et Publication)

3. Directeur de publication

- Le Médiateur de la République

4. Réalisation

- Mme COULIBALY Rokiatou BAGAYOKO, (Conseillère Communication du Médiateur de la République

TABLE DES MATIÈRES

Mot de Son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEÏTA
Président de la République Chef de l'État 3

Présentation par le Médiateur de la République..... 3

Introduction générale 5

Première Rubrique
MÉDIATION ET GESTION DES CONFLITS

MÉDIATIONS ET CRISES INSTITUTIONNELLES 10
Par Babacar KANTE

LA MÉDIATIONS, UN MODE ALTERNATIF DE GESTION DE CONFLIT COMMUNAUTAIRE : LE CAS DU BARRAGE DE TALO..... 23
Par Lamine KEÏTA

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

ÉTUDE SUR L'ESPACE D'INTERPELLATION DÉMOCRATIQUE Présent - Passé - Avenir 32
Par Pr Eloi DIARRA, Université de Rouen

LA PROBLÉMATIQUE DE LA PURGE DES DROITS FONCIERS COUTUMIERS..... 87
Par Me Amidou DIABATE

Troisième Rubrique
ÉTUDE DE CAS 93

MÉDIATION ET CRISES FINANCIÈRES : Communication au VIIIe Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. 94
Par Abdoulaye SAKHO

CONFLITS D'USAGES DE L'EAU DU FLEUVE NIGER ET MÉCANISMES DE MÉDIATION DANS LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION 102
Par Dr Baba COULIBALY

Conclusion générale 112

Le Médiateur de la République
Zone Administrative ACI 2000, Bamako BPE : 4736
Tél. : (+223) 20 29 63 02 / 20 29 20 04 / 20 29 20 05

Régions
Kayes : (+223) 21 52 11 74 • Koulikoro : (+223) 21 26 27 78
Sikasso : (+223) 21 62 22 40 • Ségou : (+223) 21 32 19 78
Mopti : (+223) 21 43 12 16 • Tombouctou : (+223) 21 92 21 81
Gao : (+223) 21 82 14 38
E-mail : contact@mediateur-mali.net
Site web : www.mediateurdumali.com
www.facebook.com/mediateurdumali