UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

UNIVERSITE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES DE BAMAKO

RÉVUE MALIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE BAMAKO (REMASJUPE)

N° 4 - 2017

Accord pour la paix au Mali issu du processus d'Alger Et *Varia*

Sous la direction de :

Bakary CAMARA et Olivier DEVAUX

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

ACCORD POUR LA PAIX AU MALI

ISSU DU PROCESSUS D'ALGER

ET *VARIA*

Laboratoire d'études et de recherches
en droit, décentralisation et développement local
Université des sciences juridiques et politiques de Bamako

Centre toulousain d'histoire du droit et des idées politiques
Université Toulouse 1 Capitole

REVUE MALIENNE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET ECONOMIQUES DE BAMAKO (REMASJUPE)
n° 4 - 2017

ACCORD POUR LA PAIX AU MALI ISSU DU PROCESSUS D'ALGER ET *VARIA*

sous la direction de
Bakary Camara
et Olivier Devaux

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Copyright et diffusion : 2017

Presses de l'Université
Toulouse I Capitole
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-36170-142-0

Directeur de publication : M. le doyen de la Faculté de droit public (FDPU)
Comité scientifique :

- Augustin ANASSE
- Mamadou BADJI
- André CABANIS
- Bakary CAMARA
- Olivier DEVAUX
- Abdoulaye DIARRA
- Eloi DIARRA
- Alioune Badara DIOP
- Ndiaw DIOUF
- Seydou DIOUF
- Moussa DJIRE
- Ismaïla Madior FALL
- Mamoudou GAZIBO
- Barnabé Georges GBAGO
- Naffet KEITA
- Georges KOBOU
- Adama M. KPODAR
- Augustin LOADA

- Ibrahima LY
- Robert NEMEDEU
- Séraphin NENE BI BOTI
- Mahaman Sanoussi TIDJANI ALOU
- Ibrahim David SALAMI
- Ibrahima SAMBA DANKOCO
- Filiga-Michel SAWADOGO
- Samba THIAM
- Samba TRAORE
- Leonardo A. VILLALON

Comité de lecture :

MM. les professeurs

- Samba TRAORE
- Bakary CAMARA
- Ibrahima SAMBA DANKOCO
- Mamadou BADJI
- André CABANIS
- Olivier DEVAUX
- Georges KOBOU
- Séraphin NENE BI BOTI

Bakary Camara est maître de conférences agrégé des Facultés de droit et doyen de la Faculté de droit public (FDPU) à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), Mali. Il est détenteur d'un doctorat d'État en sciences juridiques et politiques, d'un doctorat de 3ème cycle en politiques internationales et d'un *Master of Art* en géopolitique (*International Security/Affairs*). Il est coordinateur du Laboratoire d'études et de recherches en droit, décentralisation et développement local (LERDDL) de la Faculté de droit public (FDPU) de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB). Il est aussi affilié à plusieurs associations ou centres d'études et de recherches en sciences sociales parmi lesquels l'Association américaine de sciences politiques (APSA), le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) et Point Sud — Centre de recherche sur le savoir local à Bamako. Il est auteur de plusieurs chapitres de livres et divers articles sur la démocratie au Mali, la décentralisation, le droit foncier, l'histoire du droit et des institutions, et les conflits en Afrique de l'Ouest. Adresse Web : http://www.bakarycamara.ml/

Olivier Devaux est professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, spécialiste d'histoire du droit et du droit des pays francophones. Il a dirigé, en tant que vice-président de cette Université, le Centre universitaire Jean-François Champollion (Albi, Figeac et Rodez) de 1993 à 2006. Il y a ensuite exercé les fonctions de chargé de mission aux relations internationales après que ce Centre soit devenu établissement public universitaire. A l'Université Toulouse 1 Capitole, il a été nommé successivement chargé de mission pour les partenariats avec l'Afrique, puis pour les Presses de l'Université, fonctions qu'il exerce actuellement. Il a publié une demi douzaine de livres sur l'histoire des institutions et a dirigé une vingtaine de publications collectives sur le droit des pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne francophone.

TABLE DES MATIERES

I – ACCORD POUR LA PAIX AU MALI ISSU DU PROCESSUS D'ALGER

LA DECENTRALISATION POUSSÉE DANS L'ACCORD POUR LA PAIX ET LA RECONCILIATION ISSU DU PROCESSUS D'ALGER
Souleymane De…..…… 15

REVISION CONSTITUTIONNELLE SUITE A L'ACCORD ISSU DU PROCESSUS D'ALGER : LES INCIDENCES DE L'EXCEPTION D'INCONSTITUTIONNALITE SUR LE DROIT POSITIF MALIEN
Harouna Diallo…….. 47

L'« HEMORRAGIE » DE LA DECENTRALISATION EN TEMPS DE CRISE AU MALI.
Ibrahim Boubacar Sow…… 67

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : AU SUJET DE L'ARRET N° 2016-05/CC DU 05 MAI 2016 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU MALI
Paul Traoré……..... 101

II – *VARIA*

LE TRANSPORT MARITIME, FLUVIAL ET FERROVIAIRE AU HAUT SENEGAL NIGER : 1882-1930
Bakary Camara…… 153

LE PAROISSIALISME POLITIQUE : LA MISE EN MOUVEMENT DES IDENTITES PEUT-ELLE EBRANLER LA NATION ?
Esseba Cyriaque…… 197

LES TRIBUNAUX DE PROVINCE AU SOUDAN FRANÇAIS (1903-1924) : HEURS ET MALHEURS D'UNE JUSTICE DE PROXIMITE
Mamadou Lamine Dembele…… 221

PRESSION DEMOGRAPHIQUE ET GESTION DURABLE DU CENTRE-VILLE DE BAMAKO
Issa Fofana……. 267

LES MAGISTRATS DE TERRAIN AU MALI : ENTRE SOLLICITATIONS ET STRATEGIES INSTITUTIONNELLES D'EVITEMENT
Mamadou Fomba……. 285

IMMUNITES DU CHEF DE L'ETAT A L'EPREUVE DE LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE : QUELLE PRATIQUE AFRICAINE ?
Dandi Gnamou…… 315

COHABITATION COMMUNAUTAIRE A L'EPREUVE DES CONFLITS FONCIERS DANS LA REGION DE DJUGU (RDC) DE 1999 A 2015. ANALYSE DES FACTEURS ENDOGENES ET EXOGENES
Kumbatulu Bakulu Alain…… 335

- I -

ACCORD POUR LA PAIX AU MALI ISSU DU PROCESSUS D'ALGER

LA DECENTRALISATION POUSSÉE DANS L'ACCORD POUR LA PAIX ET LA RECONCILIATION ISSU DU PROCESSUS D'ALGER

Dr Souleymane De,
enseignant chercheur à la Faculté de droit public
Université des sciences juridiques et politiques de Bamako

"Il ne faut pas tellement épuiser un sujet, qu'on ne laisse rien à faire au lecteur. Il ne s'agit pas de faire lire mais de faire penser."
Montesquieu, *De l'esprit des lois,* livre II, chapitre XX

Les grandes réformes de l'administration en Afrique occidentale française découlent des réponses qu'on a apportées à la suite de crises institutionnelles, de coups d'Etat, de conflits armés etc. Le professeur Meledje F. Djedjro s'appuyant sur les travaux du doyen Maurice Ahanhanzo Glélé affirmait à ce sujet que « l'instabilité constitutionnelle est due à la recherche constante d'institutions adaptées aux besoins et au niveau de développement économique, social et culturel des Africains[1] ». Une réalité bien visible au Mali à travers la réforme du CMLN de 1977, la réforme du CTSP de 1991 et aujourd'hui celle qui est en cours par la signature le 15 mai et le parachèvement le 20 juin 2015 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. Comme les précédents

[1] F. Meledje DJEDJRO, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique : Réflexions autour des voyages d'un concept symbolique » *in* « La constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ? » actes du colloque international de Cotonou des 8, 9 et 10 août 2012.

accords soulignés par Charles Nach Back, il a comme objectif, le règlement définitif de la question touareg[2].

« La décentralisation poussée dans l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger », Voilà donc un thème qui nous intéresse tous, nous qui sommes soucieux de l'avenir du Mali post-crise. La décentralisation poussée qui est aujourd'hui sur toutes les lèvres suppose qu'une réforme majeure est en court. Même si pour certains par méfiance sur le fond, la réforme ainsi entreprise ne change rien et donc ne sert à rien : une réforme de plus. Mais le juriste doit se méfier de l'*a contrario*.

De prime abord, une clarification des concepts s'impose donc dès l'entame de nos propos. Les grands principes qui gouvernent aujourd'hui l'organisation administrative du Mali sont la centralisation, la déconcentration et la décentralisation. Ces différentes modalités d'organisation sont combinées afin qu'une partie de l'administration soit centralisée, qu'une autre soit déconcentrée et qu'une autre soit décentralisée.

S'agissant de la centralisation d'abord, elle « est le système dans lequel l'ensemble des décisions administratives relève des organes centraux de l'Etat[3] » Cela signifie que toutes les décisions administratives sont prises au niveau des services centraux des ministères, ce qui exclue donc toute prise de décision à l'échelon local.

Ensuite, la notion de déconcentration renvoie à « une modalité de la centralisation. Elle consiste à accorder à des organes non centraux un pouvoir de décision limité, étant donné que les agents sont soumis au pouvoir hiérarchique d'une autorité centrale compétente[4] ». Les organes déconcentrés sont étroitement subordonnés aux organes centraux qu'ils représentent au niveau local. Tel est le cas, par exemple, du sous-préfet, du préfet et du gouverneur qui représentent l'autorité centrale dans les arrondissements, les cercles, les régions et le district de Bamako. Selon une expression célèbre, parler de la

---

[2] Charles Nach MBACK, *Démocratisation et décentralisation*, Karthala-PDM 2003, p. 105 et s.
[3] J.-M. BECET, *Les institutions administratives,* Economica, 4ème éd. 1997.
[4] J.-M. BECET, *Les institutions administratives*, préc.

déconcentration revient à dire que « c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ».

Enfin, la décentralisation est, par définition, le système d'administration qui permet à une communauté humaine sur le territoire national de s'administrer par des organes élus. La collectivité territoriale ainsi créée est dotée de la personnalité juridique et s'administre librement sous le contrôle de l'Etat. De cette définition, ressortent la reconnaissance de la personnalité juridique, l'existence d'affaires d'intérêt local, la gestion par des organes élus, l'autonomie financière et l'exercice du pouvoir de tutelle.

La décentralisation consiste donc comme le souligne les professeurs Vedel et Delvolvé à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés[5]. Pour le doyen Francis Wodié, la décentralisation territoriale n'est qu'un aménagement du pouvoir exécutif en ce qu'elle laisse intacts le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire[6]. Elle est une organisation de l'Etat unitaire qui retient l'attention en raison de la primauté de l'exécutif et de son administration centrale sur les autres institutions[7].

Il faut bien ici distinguer la décentralisation du fédéralisme. La décentralisation constitue une modalité de l'organisation de l'Etat unitaire dans lequel les compétences sont transférées par le législateur. Dans un Etat fédéral, la dévolution des compétences est opérée et garantie par la Constitution et les Etats fédérés disposent de compétences en matière législative et constitutionnelle, ce qui n'est pas le cas pour une entité décentralisée. La distinction entre ces deux modèles n'est toutefois pas évidente : une décentralisation très

---

[5] G. VEDEL et P. DELVOLVE, *Droit administratif*, t. 2, Paris, PUF, 1992, p. 55.

[6] Définition citée par Yedoh Sebastien LATH, « Les caractères du droit administratif des Etats africains de succession française : Vers un droit administratif africain francophone ? » *RDP* du 20 novembre 2011, n° 5, p. 1255.

[7] Sebastien Yedoh LATH, *ibid*.

poussée comme en Espagne, par exemple, peut aboutir à un fonctionnement proche de celui d'une fédération. La décentralisation est fondée sur une idée de liberté, qui se traduit, au Mali, par le principe de libre administration des collectivités territoriales. Alors qu'il est « incontournable » pour la décentralisation, la notion de collectivité territoriale peut se définir comme étant une personne morale de droit public autre que l'Etat, organisée en conseil élu, qui dispose d'une compétence de principe[8].

Etudier un aspect de ce domaine ne peut être négligeable. En théorie, l'organisation territoriale malienne repose sur le principe d'un Etat unitaire décentralisé et ne peut s'orienter dans une logique fédérale, ni même régionale (au sens étroit de ce qui existe en Italie ou en Espagne). Le principe d'indivisibilité, inscrit dans toutes les Constitutions du Mali s'oppose à une telle évolution. Du respect de l'indivisibilité de la République et de l'intégrité du territoire national, découle la nécessaire unité du pouvoir normatif[9].

Les 122 articles de la Constitution du 25 février 1992 ne mentionnent pas que le Mali est une République décentralisée. Cependant, elle constitue depuis la conférence nationale de 1991 et la 3ème République, un grand dessein à la jonction de la démocratie et du développement. La décentralisation malienne ne se ramène pas à une

[8] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, Col. Domat, 13e éd. 1999, p. 249.

[9] La nécessité de maintenir l'unité du pouvoir normatif de l'Etat qui découle du principe d'indivisibilité et du caractère unitaire de l'Etat implique l'unicité de la source de souveraineté. La décentralisation ne peut aller jusqu'à remettre en cause l'indivisibilité de la République. Par conséquent, les collectivités territoriales ne disposent pas de pouvoir législatif. Elles ne disposent par ailleurs que d'un pouvoir réglementaire résiduel et subsidiaire. Le pouvoir législatif appartient uniquement au Parlement. Celui-ci, en vertu de l'article 70 de la Constitution de 1992, fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; il est donc compétent pour déterminer les libertés locales qui sont des libertés publiques. Il fixe également les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités, de leurs compétences et de leurs ressources.

simple opération de réformes administratives mais un choix effectué par les autorités successives de la République en fonction du type de relations que l'on considère comme souhaitable entre le centre et la périphérie. Privilégiée comme une solution aux multiples crises, la question de la décentralisation ne peut, par définition, être figée ; elle s'inscrit dans le temps. Le temps est un facteur important de la réforme de l'organisation locale[10]. Ainsi, la décentralisation ne peut être pensée, et surtout appliquée que par rapport au temps. Les trois Constitutions de la République du Mali, du 22 septembre 1960[11], du 2 juin 1974[12] et du 25 février 1992[13] attestent bien de cette évolution temporelle. La question de la décentralisation poussée est une question à la fois ardente et actuelle. Elle doit être clarifiée dans la mesure où elle présente un caractère incertain, difficilement définissable[14].

Force est de reconnaître qu'après plus de dix ans de mise en œuvre, la réforme de la décentralisation a enregistré des acquis importants mais elle connaît certaines difficultés et semble marquer le pas dans sa dynamique. Pour analyser ces défis et dans le but de donner un nouveau souffle à la politique de décentralisation du pays, de nombreuses concertations et réflexions ont été organisées au cours des trois dernières années, en particulier le « Forum national sur la

[10] Jean-Marie-PONTIER, « La décentralisation et le temps », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger* (*RDP*), avril 1991, p. 1218.
[11] Titre VI de la Constitution du 22 septembre 1960, art. 41 unique al. 1 et 2.
[12] D'abord avec l'ordonnance n° 1 CMLN du 28 novembre 1968 dans son titre XV art. 19 et 20 puis les art. 74 à 75 al. 1 du titre XIII de la Constitution du 2 juin 1974 de la République du Mali.
[13] Art. 97 et 98 du titre XII de la Constitution du 25 février 1992.
[14] Le concept est un jeu de mot que les autorités du Mali ont utilisé juste pour démontrer leur volonté de faire de la décentralisation la réponse appropriée à la crise. Pour preuve, l'accord reflète essentiellement dans sa rédaction les recommandations des multiples forums sur la décentralisation. A titre d'exemple, la régionalisation comme phase II de la décentralisation est un processus en cours bien avant l'accord pour la paix et de réconciliation issu du processus d'Alger du 15 mai et parachevé le 20 juin 2016.

décentralisation au Mali : bilan et perspectives », organisé en juin 2011 par le gouvernement du Mali ; le « Forum des collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise », organisé, en novembre 2012, par les associations de pouvoirs locaux (APL), en collaboration avec les ministères chargés de la décentralisation et de la réforme de l'Etat ; la rencontre sur « Les collectivités territoriales pour la paix et le développement du Mali » tenue à Lyon, en mars 2013, à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères ; la conférence internationale « Ensemble pour le renouveau du Mali » tenue à Bruxelles en mai 2013 pour discuter et valider le « Plan pour la relance durable (PRED) du Mali 2013-2014 » ; les Etats généraux de la décentralisation, organisés par le gouvernement les 21, 22, et 23 octobre 2013, dans le contexte de sortie de crise ; les assises nationales sur le Nord, organisées par le gouvernement du 1er au 3 novembre 2013, conformément aux engagements pris dans l'accord de Ouagadougou.

Toutes ces concertations ont abouti à des conclusions convergentes, en particulier le fait que, malgré les insuffisances relevées, la décentralisation apparaît toujours comme une option incontournable dans la recherche d'une meilleure gouvernance du pays, à condition de faire des choix politiques clairs pour franchir une nouvelle étape face aux enjeux actuels. Dans cet esprit, les Etats généraux de la décentralisation, ont permis de faire un état des lieux objectif et partagé, assorti de recommandations formulées devant se traduire par des réponses (à court, moyen et long terme) aux principaux enjeux et défis émergents de la réforme. Il s'agit notamment de ceux relatifs aux transferts de compétences, au financement des collectivités territoriales, à la réorganisation territoriale à travers la régionalisation, ainsi qu'aux rôles des autorités traditionnelles dans la gestion des collectivités territoriales.

Deux décennies après la loi n° 93 008 du 11 février 1993, les Etats généraux de la décentralisation ont permis au gouvernement de renouveler son engagement en faveur du processus de décentralisation et de réaffirmer les défis et les enjeux de la réforme.

Revenir sur le contenu des études sur le bilan et les perspectives de la décentralisation ne nous semble plus pertinent. Nous retiendrons seulement que la décentralisation malienne présente bien des acquis (sur le plan institutionnel, au plan du niveau et de la qualité des services aux citoyens et au plan de la régionalisation) mais à l'inverse des acquis, persistent encore aujourd'hui d'énormes contraintes qui continuent à la handicaper.

Les raisons d'une décentralisation poussée sont multiples. La signature le 15 mai, parachevée le 20 juin 2015, apporte une accélération au processus de décentralisation. Mais un fondement unique doit être recherché afin de donner une cohérence à l'ensemble des mesures proposées. La place de plus en plus grande de la région dans ces mesures bouleverse le régime juridique classique du droit des collectivités territoriales malien. En élisant au suffrage universel le président du Conseil régional qui doit devenir le chef de l'exécutif, ne crée-t-on pas un bicéphalisme au niveau des circonscriptions administratives en ayant d'une part le représentant de l'Etat et de l'autre le nouveau président élu ? Que renferme ce nouveau concept « décentralisation poussée » ? Et quelles peuvent être les limites qui peuvent lui être opposées ? Des interrogations nombreuses voient aussi le jour dans le cadre de sa mise en œuvre. Elles sont directement liées aux évolutions engagées et aux garanties apportées. Pour mieux conduire notre réflexion, nous allons nous intéresser en premier à la recherche d'un cadre juridique consolidé de la décentralisation poussée (**I**) et devant la complexité de cette théorisation, mettre en lumière les principes qui peuvent être signalés comme une limite à cette décentralisation poussée (**II**).

I – La recherche d'un cadre juridique consolidé

« On nous change notre État » s'exclamait, il y a plus d'un siècle, le doyen Hauriou en commentant l'arrêt du Tribunal des conflits de 1899 « Canal de Gignac ». La même formule pourrait sans aucune difficulté être reprise pour résumer les mutations engrangées par l'accord sur la décentralisation. Le régime juridique qui lui sera

applicable est encore en gestation mais qui sera fortement influencé par les évolutions engagées (***A***) et les garanties apportées (***B***).

A - Les évolutions engagées

La décentralisation malienne s'enrichit de nouvelles évolutions qui donnent une large place à la régionalisation (*1*) mais qui, dans son évolution, porte atteinte au principe de libre administration (*2*).

1 - La régionalisation, symbole de la décentralisation poussée

L'article 6 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger s'attache à « une nouvelle architecture institutionnelle permettant aux populations du nord, dans un esprit de pleine citoyenneté participative, de gérer leurs propres affaires, sur la base du principe de libre administration ». Ceci n'est pas une nouveauté. En effet, la politique malienne de décentralisation mise en œuvre à partir de 1993 a visé deux objectifs majeurs : l'approfondissement du processus démocratique, la promotion du développement régional et local. Depuis les concertations récentes, la formulation d'une nouvelle vision articulée autour de la régionalisation a vu le jour.

Les différents forums, rencontres et Etats généraux sur la décentralisation ont permis d'identifier les principaux défis à relever, ainsi que les chantiers et actions à initier pour y parvenir. Il s'agit de faire du renforcement de la régionalisation une nouvelle opportunité pour la refondation de l'Etat, en faisant de la région le moteur du développement économique, social et culturel. Elle est (la régionalisation) un système d'administration qui comprend deux formes : la déconcentration régionale, consistant en une « simple » déconcentration de l'Etat au niveau régional, en cours depuis les années 1989 et la décentralisation régionale, fondée sur une collectivité territoriale régionale disposant de compétences renforcées pour assurer la coordination du développement.

Au regard des dispositions de l'accord de même que pour les autres instruments juridiques, la régionalisation n'est pas le régionalisme. Elle se met en place dans le cadre d'un Etat unitaire,

conformément au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales. La régionalisation devrait consacrer la prééminence du niveau régional comme niveau pertinent pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales et de l'Etat, dans le respect des compétences.

A cet effet, il est important que l'échelon régional devienne celui de la programmation et de la mise en cohérence du développement socio-économique du pays. Enfin, il est évident que seule une véritable régionalisation pourra assurer les équilibres entre les territoires au plan économique par la création de pôles de développement valorisant les ressources et les potentialités locales : « A travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance et de la solidarité nationale, tout en garantissant le respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationale. »

L'article 6 de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger dispose qu'au niveau local, « la région est dotée d'une assemblée régionale élue au suffrage universel direct, bénéficie d'un très large transfert de compétences, de ressources et jouit des pouvoirs juridiques, administratifs et financiers appropriés. Le président de l'assemblée est élu au suffrage universel direct. Il est le chef de l'exécutif et de l'administration de la région. Il est reconnu dans chaque région le choix d'adopter la dénomination officielle de son choix dans le cadre des dispositions relatives au statut juridique et au fonctionnement des régions ».

La dévolution au profit désormais des régions d'un très large transfert de compétences est garantie par l'article 8 : « les régions sont compétentes dans un cadre général préalablement défini par voie législative et réglementaire dans de nombreuses matières notamment : plan et programme de développement économique, social et culturel ; aménagement du territoire ; création et gestion des équipements collectifs et des services sociaux de base (éducation de base et formation professionnelle, santé, environnement, culture,

infrastructures routières et de communication relevant du domaine régional, énergie, hydraulique et assainissement) ; agriculture, élevage, pêche, gestion forestière, transports, commerce, industries, artisanat, tourisme, transports interrégionaux ; établissement et application d'impôts et de recettes propres sur la base de paramètres définis par l'Etat ; institution de redevances ; acceptation et refus de dons, subventions et legs ; octroi de subvention ; prises de participations ; coopération décentralisée et jumelage ; police territoriale et protection civile.

Il est évident que la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger fera de la région un espace d'action supra local aux responsabilités spécifiques. En revanche, malgré le *listing* de l'article 8, le renforcement des compétences et des ressources reste assez peu défini.

2 - Le principe de libre administration mis à mal

La libre administration des collectivités territoriales est consacrée par l'article 98 de la Constitution de la III[e] République de 1992[15]. Le professeur Mayacine Diane considère que le principe constitue le socle, le fondement du domaine d'action des collectivités locales[16]. Considéré comme tel, il doit être respecté par le législateur. En termes plus juridiques, la libre administration est la qualité qui confère aux collectivités territoriales la capacité juridique dont elles disposent dans l'exercice de leurs activités juridiques, c'est-à-dire de leurs fonctions légales[17]. Principe de valeur constitutionnelle, la libre administration s'impose comme une règle de compétence dont les principes fondamentaux sont déterminés par la loi[18].

---

[15] Art. 98, Constitution du Mali du 25 février 1992.

[16] Mayacine DIANE, *Le droit des collectivités locales en Afrique : le cas du Sénégal*, Panafrika Silex/ Nouvelles du Sud, 2011, p. 23.

[17] J. BOULOUIS, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales », *AJDA* 1982, p. 304. Voir aussi Jean-Claude DOUENCE, *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales*, Dalloz, 2005, p. 63-16.

[18] Jean-Marie BECET, *Les institutions administratives*, Economica, 2[ème] éd., 1987 p. 189 et s.

Il est nécessaire d'observer sur ce point que la Constitution du 25 février 1992 donne, comme seul indice premier de la reconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales, l'existence de conseils élus dans chaque collectivité. C'est ce que le chapitre 2 de l'accord sur les fondements pour un règlement durable du conflit stipule. Sur la base du principe de la libre administration, les populations des régions du nord sont appelées à assurer la gestion de leurs propres affaires.

En généralisant le recours à l'élection au niveau local, on peut penser que la collectivité territoriale accède à un statut spécifique dans l'organisation administrative. Pour beaucoup, « l'élection est par excellence la technique qui assure l'autonomie des organes chargés de la gestion des intérêts locaux[19] ». A s'en tenir aux termes précis de l'article 98 de la Constitution malienne, il semble que la gestion administrative des collectivités territoriales soit le fait d'assemblées locales élues. La Constitution consacre le caractère représentatif qu'elle entend donner à la libre administration avec cette exigence de « conseils élus ».

Ce mode de désignation qui est aussi politique, participe à l'expression de la démocratie participative. Ce qui signifie que le principe de libre administration renvoie à une véritable démocratie locale[20]. A ce titre, si les conseillers municipaux sont élus, les exécutifs le sont aussi. Chaque habitant de la commune, à partir du moment où il remplit les conditions d'éligibilité, peut être candidat.

Les élections locales sont ainsi l'affirmation du suffrage politique. Elles marquent le début d'une ère de gestion des affaires locales par les populations locales elles-mêmes, c'est-à-dire que les autorités ne sont plus nommées par le pouvoir central mais élues par les populations. Cette qualification marque alors véritablement une rupture dans l'appréhension que l'on pouvait avoir des élections

---

[19] G. VEDEL et P. DELVOLVE, *Droit administratif,* PUL, col. Thémis, 1992, t. 2, p. 399.

[20] Annie GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, 2ème éd., Armand Colin, 1996, p. 154.

locales traditionnellement considérées comme administratives[21].

Mais depuis la signature de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, la loi n° 2016-013 du 10 mai 2016, introduit les autorités intérimaires en lieu et place des délégations spéciales[22]. En effet, l'autorité intérimaire est un organe chargé provisoirement de l'administration d'une collectivité territoriale en attendant la mise en place d'un conseil élu afin de garantir la continuité de l'administration décentralisée. A ce titre, elle s'apparente à la délégation spéciale dont le principe est inscrit dans les Codes des collectivités territoriales successifs du Mali depuis 1966[23].

La modification des treize articles de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 sur les délégations spéciales a suscité le débat quant au respect du principe constitutionnel de la libre administration[24]. Et sur l'ensemble de l'évolution des collectivités territoriales, la Cour constitutionnelle du Mali est restée malheureusement avare en décisions qui auraient pu contribuer au renforcement du cadre juridique, mais aussi au développement d'une jurisprudence constitutionnelle. Ce qui par essence pourrait faciliter l'interprétation, la précision des différentes habilitations législatives en la matière. Son

---

[21] Sur ce point, voir notamment J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-Cl. RICCI, *Droit des collectivités locales*, 2e éd., PUF, 1998, coll. Thémis, p. 81-82.

[22] Le choix du concept a fait l'objet de plusieurs propositions : collèges transitoires, autorités transitoires, autorités intérimaires. La dénomination « autorité intérimaire », faut-il le souligner, est une proposition issue de la rencontre de concertation avec les partis politiques, tenue les 5 et 8 février 2016, dans la salle de conférence du ministère de l'Administration territoriale.

[23] Il en était ainsi autant dans la loi n° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant Code municipal que dans la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali, notamment en ses articles 9, 10, 78 et 126. La loi n° 2012-007 du 7 février 2012 a prévu les mêmes dispositions jusqu'à la dernière modification.

[24] La loi n° 2016-013 du 10 mai 2016 portant modification de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014, portant Code des collectivités territoriales.

arrêt du 5 mai 2016 n'a pas permis de mettre fin aux débats[25]. Faut-il comprendre la position du juge constitutionnel malien à travers les propos du professeur Abdoulaye Soma quand il affirme que « le juge constitutionnel africain est souvent placé dans une atmosphère de délibération où se présentent à lui des données juridiques foncièrement techniques, mais aussi sensiblement politiques et sociales, voire économiques, qui influent, plus qu'ailleurs, sur son magistère et desquelles il ne saurait se départir[26] ».

Cette inertie continue de rendre au principe de libre administration son caractère flou et imprécis. Pourtant, pour le doyen L. Favoreu, le rôle du juge constitutionnel à ce niveau est plus qu'important[27]. Aucun doute à ce niveau n'est permis. Le juge constitutionnel malien a manqué à ce rendez-vous[28].

Au regard des dispositions des articles 11, 86 et 152 de la loi n° 2016-013 du 10 mai 2016, les situations justifiant la mise en place d'une autorité intérimaire au niveau d'une collectivité territoriale sont au nombre de cinq, à savoir : la dissolution du conseil de la collectivité territoriale ; la démission de tous membres ; l'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres ; l'impossibilité de constituer le conseil de la collectivité territoriale : la non fonctionnalité du conseil de la collectivité quelle qu'en soit la cause.

Le décret n° 2016-0332/ P-RM du 18 mai 2016 fixant les modalités de mise en place des autorités intérimaires dans les collectivités territoriales précise que la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le Conseil communal (art. 2), le Conseil de cercle (art. 6)

---

[25] Arrêt n° 2016- 05 de la Cour constitutionnelle du Mali du 5 mai 2016.

[26] Abdoulaye SOMA, « Le statut du juge constitutionnel africain », *in* « La constitution béninoise du 11 décembre 1990, un modèle pour l'Afrique ? » actes du colloque international de Cotonou des 8, 9 et 10 août 2012.

[27] L. FAVOREU, « Les collectivités locales, matière de plus en plus législative, chronique de jurisprudence du conseil constitutionnel », *RDP* 1976, p. 225 à propos de la longue et importante décision 75-84L du 19 novembre 1975 : *Rec*. p. 35 ; *Cahier CFPC*, n° 1, septembre 1977, p. 105.

[28] En France, le juge constitutionnel s'est affirmé clairement sur ce point dans une décision DC n° 82-137 du 25 février 1982 ; *Rec*. p. 38 ; *AJDA* 1982.

et le Conseil régional ou de district (art. 10) ou de leur non fonctionnalité est instruite par le représentant de l'Etat de sa propre initiative ou à la demande du ministre en charge des collectivités territoriales. Le représentant de l'Etat procède à cet effet à aux investigations et consultations requises en la matière et en dresse rapport au ministre en charge des collectivités territoriales. La non fonctionnalité des organes des collectivités territoriales comme l'indique l'art. 4 est constatée lorsqu'il est établi que pendant une période de douze mois consécutifs ou plus, l'administration locale n'a pas offert de services aux usagers ou l'organe délibérant n'a pas tenu au moins deux sessions régulières.

En outre sur la base de l'annexe 1er de l'accord qui régit la période intérimaire, l'entente du 19 juin 2016 entre le gouvernement de la République du Mali, la Coordination des mouvements de l'Azawad et la plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger à bien des égard porte grief au principe de libre administration des collectivités territoriales. Celle-ci précise les modalités pratiques de la mise en place des autorités intérimaires, du redéploiement des services déconcentrés de l'Etat ainsi que de l'installation des chefs de circonscriptions administratives et du mécanismes opérationnel de coordination dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka. Malgré la mise à mal du principe de libre administration des collectivités territoriales, à voir de près l'accord, toutes ces situations, excepté la non fonctionnalité, figuraient déjà dans le Code des collectivités territoriales.

B - Les garanties apportées

Il s'avère finalement que les insuffisances de la décentralisation depuis son effectivité en 1999 sont levées et connaissent un début de réponse. Il s'agit d'abord de réussir une meilleure répartition des pouvoirs, c'est-à-dire des domaines dans lesquels tel ou tel acteur social a le droit de prendre des types déterminés de décisions (*1*) et ensuite de trouver un meilleur mécanisme de financement des collectivités territoriales (*2*).

La décentralisation poussée par l'accord pour la paix

1 - Partage de pouvoirs et de compétences

Les collectivités territoriales sont chargées de remplir des missions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. Désormais, est établi un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales que Maurice Bourjol qualifie de renforcement de la puissance de celui-ci et de moyen de redéploiement de son administration[29]. Les collectivités territoriales sont tenues désormais d'œuvrer à la satisfaction des besoins des populations à la base en offrant des services sociaux prioritaires. Chargées de la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local, elles deviennent des actrices de tout premier plan. Faudra-t-il encore qu'elles soient économiquement viables[30]

---

[29] Maurice BOURJOL, « La réforme de l'administration territoriale : Commentaire de la loi du 6 février 1992 », *AJDA*, 1992, p. 140.

[30] Les critères retenus sont au nombre de quatre : 1er critère : le maintien et la dynamisation des solidarités sociales (données historiques, ethniques, modes de vie, coutumes etc.). Il est en effet important d'utiliser ces données pour élaborer un découpage territorial s'appuyant sur des entités sociales réelles et solidaires entre elles. 2ème critère : la viabilité économique de chaque territoire érigé en entité administrative. Ce critère est essentiellement caractérisé par l'existence d'une ville ou d'un village qui joue le rôle de centre d'échanges pour l'ensemble de l'entité ; l'existence pour chaque entité d'une assiette fiscale suffisamment significative pour assumer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement (le poids démographique joue ici un rôle déterminant) ; les conditions de transport et d'accessibilité favorables ; la multiplicité des secteurs de productions et de services. 3ème critère : la logique géographique et spatiale (nécessité de tenir compte des distances et de la continuité géographique pour procéder à un découpage administratif). Le découpage régional dans un pays aussi vaste que le Mali (même si l'on considère les régions sahéliennes comme des cas spécifiques), nécessite de tenir compte des distances pour procéder à un découpage régional fonctionnel. Il est ainsi souhaitable d'éviter des distances supérieures à 70 à 100 km du chef-lieu. Il convient de faire une distinction entre les régions désertiques du nord (Tombouctou, Gao, Kidal) où les distances moyennes peuvent varier entre 200 et 230 km et les régions du sud où le rayon moyen entre le chef-lieu et les zones les plus éloignées peuvent varier entre 60 et 90 kms. 4ème critère : la prise en compte du découpage administratif existant.

Parler de partage ou de répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, c'est traduire une opération qui consisterait dans une mise à plat de toutes les compétences possibles et dans leur répartition entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales[31]. Chaque collectivité territoriale jouit de cette compétence : le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune[32] ; le Conseil de cercle, celles du cercle[33] et le Conseil régional, celles de la région[34]. Il en est de même pour le district de Bamako, collectivité à statut particulier qui, elle aussi, bénéficie d'une telle compétence[35]. En d'autres termes, « Les communes, les cercles, les régions et le district de Bamako règlent par leurs délibérations les affaires relevant de leur compétence[36] », compétences fondées sur l'existence d'affaires locales, les domaines d'interventions des collectivités territoriales déterminent le champ de la libre administration[37].

Certes, il est difficile de définir la notion d'affaires locales mais il ressort de l'analyse des textes que les organes délibérants des collectivités territoriales sont habilités à statuer sur toutes les questions d'intérêt public local, sous réserve que celles-ci ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées aux

---

A l'instar de ce qui se pratique dans de nombreux pays, ce découpage est conçu dans un but d'encadrement politique, administratif et fiscal des populations par les pouvoirs publics.

[31] Charles Nach MBACK, *op. cit*., p. 404.

[32] Art. 22 de la nouvelle loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali (CCT-M).

[33] Art. 97 de la nouvelle loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali (CCT-M).

[34] Art. 164, loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali (CCT-M).

[35] Art. 12 de la loi n° 96-025 portant statut particulier du district de Bamako du 21 février 1996.

[36] Art. 4 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[37] B. FAURE, « De la détermination des compétences des collectivités locales », *Petites affiches* 2001, n° 95, p. 36-40

organes exécutifs[38]. Pour ce faire, l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger dispose dans son article 6 la nécessité de « réactiver et diligenter le processus de mise en place de la deuxième chambre du Parlement sous la dénomination de Sénat, de Conseil de la nation ou de toute autre appellation valorisante de sa nature et de son rôle… ». Cette seconde chambre va assurer la représentation des collectivités territoriales de la République. Par conséquent, toute collectivité territoriale doit être représentée au Sénat.

Cela constitue une garantie institutionnelle importante pour la libre administration des collectivités (même s'il ne s'agit pas de la préoccupation exclusive du Sénat). Ces dernières sont, par l'intermédiaire de la chambre haute, associées à l'exercice du pouvoir législatif. Elles ne sont pas représentées individuellement comme dans un État fédéral. En revanche, la seconde chambre représente globalement l'ensemble des collectivités. A cet effet, l'avant dernier alinéa de l'article 6 de l'accord prévoit d'ailleurs, qu'à court terme, « il faut prendre des mesures dans le sens de l'ouverture du haut conseil des collectivités notamment aux représentant des notabilités traditionnelles, aux femmes et aux jeunes ».

Enfin, la Constitution, en précisant que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions définies par loi, sous-entend, comme l'indique J.-F. Brisson, que désormais les collectivités ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Le principe de subsidiarité est un principe qui tire son origine du

[38] www.uemoa.int, Conseil des collectivités territoriales, rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA du 11 avril 2011, p. 24 (page consultée le 28 avril 2014). Le rapport indique que cette situation est liée en partie à la non clarification des pouvoirs et compétences des différentes catégories d'acteurs, en particulier les collectivités locales dont les pouvoirs sont encore mal définis, avec pour conséquence des chevauchements de responsabilités et des problèmes de cohabitation avec les autorités représentant l'Etat et les services déconcentrés.

droit communautaire européen[39]. Ce principe au Mali reste méconnu par les textes à la fois législatives que réglementaires[40]. En affirmant à son article 9 que « la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales est déterminée par la loi sur la base du principe de subsidiarité », l'accord place le principe au cœur même de toute définition de compétence locale[41]. En effet, le principe de subsidiarité énonce que les compétences décisionnelles ne doivent remonter à un niveau supérieur que si les autorités locales ne sont pas en mesure de les exercer efficacement, ce qui signifie que l'intervention de l'autorité supérieure n'est plus que subsidiaire[42]. Sur la base de ce principe, le ministre ne doit pas figurer sur la liste des autorités de tutelle[43]. Le ministre, acteur de l'administration centrale, doit concentrer ses efforts sur les seules missions qui présentent un caractère national, ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial ; ce qui est loin d'être le cas.

---

[39] En effet, l'article 5 du traité de Rome entend préserver au niveau national ou au niveau régional, les compétences qui peuvent être exercées à ces seuls niveaux nationaux ou infra-étatiques.

[40] J.F. BRISSON, « Les nouvelles clefs de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, p. 529.

[41] Charles Nach MBACK, *op. cit.,* p. 399.

[42] Christelle SCHAEGIS, *Dictionnaire de droit administratif*, Ellipses, 2008, p. 270. Le principe de répartition des compétences selon lequel l'organe ou l'échelon qui doit recevoir une attribution doit être le plus proche possible de l'administré ; on ne doit faire intervenir l'échelon supérieur ou bien encore l'administration nationale que si cela est le seul moyen de garantir un fonctionnement administratif efficace. En matière de droit de la décentralisation, l'échelon supérieur intervient seulement lorsque les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les collectivités territoriales. Le principe de subsidiarité est un principe qui tire son origine du droit communautaire européen. En effet, l'article 5 du traité de Rome entend préserver au niveau national ou au niveau régional, les compétences qui peuvent être exercées à ces seuls niveaux nationaux ou infra-étatiques.

[43] Art. 278 du Code des collectivités territoriales du 7 février 2012. Voir également l'art. 7 du décret n° 06-436/P-RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali.

2 - Le financement des collectivités territoriales

La dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat montre que les relations entre l'Etat et les communes au-delà de l'aspect juridique qui se manifeste à travers le contrôle de légalité, y compris le contrôle de tutelle, s'analysent aussi sous l'angle des moyens financiers que l'Etat met à la disposition des collectivités territoriales. Ces relations surtout financières sont marquées de méfiance car les élus locaux se plaignent beaucoup de la rareté de leurs moyens financiers et considèrent que l'Etat a transféré beaucoup de charges sans contrepartie suffisante. Selon Michel Verpeaux, l'une des difficultés des finances locales réside dans la complexité des relations financières des collectivités territoriales avec l'Etat car dit-il, c'est l'Etat unilatéralement qui fixe le régime législatif des impôts locaux, c'est l'Etat qui fixe le montant de son concours et les règles de péréquation entre collectivités afin de garantir un minimum d'égalité entre collectivités pauvres et riches[44]. Au Mali, l'article 13 de l'accord semble apporter une solution à cela. En effet, chaque région va désormais jouir de « la latitude de créer des impôts adaptés à sa structure économique et ses objectifs de développement dans le cadre de la loi ».

La mise en œuvre de l'accord garantit dans son article 14 « l'engagement de l'Etat à mettre en place d'ici 2018 un mécanisme de transfert de 30 % des recettes de son budget aux collectivités territoriales sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du nord ». Dans l'immédiat, seul un accroissement substantiel de l'effort budgétaire de l'Etat peut permettre de palier aux contraintes financières que connaissent les collectivités territoriales. Elles doivent permettre aux collectivités territoriales de retrouver leur pleine fonctionnalité, de réhabiliter et remettre en fonction les services sociaux de base et les équipements marchands pour créer les conditions favorables au retour des

[44] Michel VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2005, p. 854.

populations réfugiées. Elles doivent permettre également de relancer le système productif et l'économie locale pour donner aux populations le moyen d'assurer leur subsistance. Pour cela l'article 15 précise que « l'Etat rétrocède aux collectivités territoriales concernées un pourcentage des revenus issus de l'exploitation, sur leur territoire, de ressources naturelles, notamment minières, selon des critères à définir d'un commun accord ».

La volonté d'aller vers une décentralisation poussée n'est pas un principe absolu[45], les collectivités territoriales n'étant pas souveraines. Des limites doivent donc être apportées.

II - L'affirmation d'un cadre opérationnel limité

La décentralisation poussée, pour être effective, suppose à l'évidence que les collectivités territoriales aient à leur disposition un minimum de moyens, tant juridiques et humains que financiers, de nature à leur assurer une autonomie de gestion par rapport à l'Etat[46]. Or, il apparaît que les collectivités territoriales ne peuvent choisir ni leur organisation administrative, ni leur domaine de compétences, ni leurs ressources, ni encore leur régime électoral parce qu'elles ne possèdent pas de pouvoir législatif autonome et mieux le pouvoir constituant. Ces responsabilités appartiennent au seul législateur national.

Quatre limites peuvent être opposées à la décentralisation poussée : « le caractère indivisible de la République », « l'intégrité du territoire », « l'organisation des pouvoirs publics » et le « principe d'égalité.»[47] Il s'agit là des limites extrêmes de la décentralisation. En précisant que la « libre administration » ne signifie pas « libre gouvernement », la décentralisation ne veut pas dire que les collectivités territoriales locales et la collectivité territoriale étatique se

[45] Christophe GUETIER, *Institutions administratives*, 4 éd., Dalloz, 2008, p. 87.
[46] Mayacine DIANE, *op. cit*., p. 23.
[47] Décision du 25 février 1982 rendue par le Conseil constitutionnel n° 82-138, *J.O.R.F.* du 3 mars 1982, p. 759 ; GDCC, 9ème édition, Dalloz 1997, p. 492 et s.

situent au même niveau.»[48] Cependant, tout en accordant plus de moyens d'impulsions à la région, celle-ci reste une entité administrative (***A***), et soumise à une conception unitaire de l'Etat (B).

A - La limitation imposée par le statut juridique des collectivités territoriales

La décentralisation poussée va permettre à l'Etat de mieux se redéployer. En réaction aux errements précédents, les collectivités territoriales constituent des échelons de commandement de l'Etat (*1*) au sein desquels les autorités déconcentrées organisent l'administration et veillent sur les intérêts nationaux en effectuant l'essentiel du contrôle de l'Etat sur les communes [49](2).

1 - Les collectivités territoriales constituent des échelons de commandement de l'Etat

Le législateur malien retient quatre cadres géographiques pour l'organisation des services de l'Etat ; ce sont respectivement la région, le cercle, l'arrondissement, la commune ainsi que le district de Bamako[50]. A l'exception de la commune, les autres sont des circonscriptions administratives. Elles sont le reflet de l'administration centrale dans sa dimension locale.

Comme on peut le voir, la décentralisation poussée indique que l'Etat se rapproche encore plus des communautés en transférant d'énormes compétences et laissant aux régions de véritables moyens

[48] Cette remarque de Louis FAVOREU est édifiante dans la mesure où elle offre aux yeux du lecteur le domaine d'intervention des collectivités qui même si elles ont acquis une large autonomie dans la gestion des affaires locales, elles ne sont pas à hisser au même rang que l'Etat, la seule personnalité juridique, morale jouissant de la souveraineté.

[49] A. CHAMINADE, *La pratique des institutions locales*, LITEC 1990, p. 91.

[50] Tout de même, la nouvelle loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire dans son article 2 précise que « les circonscriptions administratives sont la région ou le district, le cercle et l'arrondissement ». Il ressort de cette disposition que la commune n'en est pas une.

de leur politique. Selon ce schéma, le processus est clair. L'Etat, s'il veut se développer, est obligé de se doter d'une administration efficace. Pour cela « la nature des choses demande l'institution d'une administration locale et immédiate »[51]. Il faut donc mettre en place des structures uniformes qui permettent de prolonger l'Etat. Selon Maurice Hauriou, les collectivités territoriales ne sont toutes, en tant que structures décentralisées qu'« une manière d'être de l'Etat »[52], voire une manière de se trouver « à côté de l'Etat »[53].

Pour ce faire, il faut donc connecter les termes Etat et collectivités territoriales et non les opposer. La centralisation se caractérise donc « réellement par le règne de l'Administration ; d'une Administration pyramidale, remarquablement unifiée et démultipliée, pour arriver à tout diriger de la capitale (faisant allusion à Bamako) et à y tout savoir »[54]. Fortement inspirée du modèle français[55], la rationalisation de l'espace national malien comme l'organisation unitaire du pouvoir, nécessitait dans un premier temps la promotion d'un centre et un seul, pour que celui-ci puisse être, dans un second temps, divisé en structures uniformes.

A la lecture de la Constitution de la III[ème] République malienne, malgré la disparition du terme d'unité, le même mécanisme d'organisation territoriale demeure toujours[56]. Si la reconnaissance

---

[51] Discours de DELPIERRE, séance du corps législatif, le 28 pluviôse an VIII.

[52] Célèbre définition de la décentralisation par M. HAURIOU dans le *Répertoire Becquet* de 1882, n° V, « Décentralisation », p. 481.

[53] M. HAURIOU ajoute quelques années plus tard dans les *Principes de droit public* : « toutes ses personnes viennent se ranger à côté de celle de l'Etat. On a beau affirmer qu'elles sont des démembrements, ce n'est qu'une formule vide de sens, car une personne subjective ne se démembre pas, elle est par définition indivisible. »

[54] *Ibidem.*

[55] P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration, de 1750 à nos jours*, PUF, coll. Thémis 1968, p. 107.

[56] Il convient d'apporter un peu d'éclaircissement de la notion d'unité et de la notion d'indivisibilité. Pour ce faire, on se reporte à l'article de M.-H. FABRE, « L'indivisibilité de la République emporte l'interdiction de diviser la Souveraineté nationale à la fois dans son contenu interne et dans son assise

des collectivités territoriales fait éclater en apparence l'unité nationale, le pouvoir central n'en est pas remis en cause pour autant. « L'Etat ne divise pas le territoire pour le partager en Régions par exemple ; il pose d'abord l'unité du territoire national, et en-deçà de cette unité (…) dans la mesure où le principe est intact, il reconnaît l'existence des collectivités »[57]. C'est donc dans ce principe d'unité, que la décentralisation poussée doit être mise en œuvre ; cette décentralisation poussée n'étant alors d'une certaine manière que « le stade ultime de la décentralisation »[58]. Il s'agit d'une étatisation de la région car « l'exercice des affaires locales établit la prépondérance des autorités étatiques sur les organes des collectivités territoriales[59] ».

2 - Le contrôle de tutelle

Les trois articles du chapitre 5 de l'accord portant sur le représentant de l'Etat et le contrôle de légalité ne modifient pas substantiellement le régime de la tutelle. En effet, sous le contrôle de l'Etat, les collectivités territoriales exercent les compétences c'est-à-dire l'ensemble des pouvoirs et des devoirs qui leur sont reconnus ou imposés par la loi. Ces compétences peuvent être communes à tous les niveaux de collectivités (commune, cercle et région) ou propres à chaque niveau de collectivité[60].

Classiquement, on a pour habitude de souligner que la collectivité territoriale, en tant que personne juridique, échappe au pouvoir hiérarchique. A la différence des structures déconcentrées, la

---

territoriale » ; le principe d'unité implique « un seul pouvoir et l'unité de la société, une société uniforme, homogène ». « L'unité et l'indivisibilité de la république, réalité ? fiction ? », *RDP* 1983, n° 1, p. 603-622.

[57] J.-A. MAZERES, *Centre, périphérie et territoire*, PUF, 1978.

[58] Serge REGOURD, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, Genèse d'une problématique », *RDP* 1990, p. 966.

[59] Stéphane DOUMBE-BILLE, *Recherches sur les rapports entre l'Etat camerounais et les collectivités locales, contribution à l'analyse du système administratif camerounais*, thèse, Toulouse, 1982, t. 2, p. 378.

[60] Décrets n° 313, 314 et 315 du 4 juin 2002 fixant respectivement les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique rurale et urbaine.

collectivité territoriale est soumise à un autre mode de contrôle. Ainsi, selon René Chapus, « alors que l'autorité déconcentrée est sous la dépendance d'un supérieur hiérarchique aux instructions duquel elle doit obéissance et qui détient de plein droit le pouvoir d'annuler ses décisions, l'autorité décentralisée n'a pas de supérieur hiérarchique, et elle dispose d'un pouvoir de décision autonome, qu'elle exerce sous la simple surveillance d'un représentant de l'Etat, l'autorité de tutelle[61] ». Pour les organes, la tutelle s'exerce par voie d'avertissement, de suspension, de révocation, de dissolution ou de substitution[62].

Le contrôle de légalité a pour objet de veiller au respect de la légalité par les autorités décentralisées dans l'exercice de leurs fonctions. Il constitue le principal axe d'intervention des représentants de l'Etat. C'est surtout dans ce domaine que ceux-ci doivent faire quotidiennement preuve, non seulement de compétence professionnelle, mais aussi de responsabilité, de rigueur et de vigilance. Le professeur Lachaume écrit à ce propos que « le préfet n'est pas un requérant comme les autres, il ne défend pas un droit, il défend le droit[63] ». C'est assez dire que, par l'objet même du contrôle de tutelle, le représentant de l'Etat poursuit une véritable « mission constitutionnelle[64] » qui a pour objet d'assurer une certaine « uniformité du droit (garantissant) une cohésion nationale[65] » et le principe d'égalité des citoyens devant la loi[66].

---

[61] René CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, col. Domat, 13ème éd. 1999, t. 1, p. 369.

[62] Art. 285 de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M.

[63] J.-F. LACHAUME, note s. TA Poitiers, 30 avr. 1985, préfet, COREP Deux-Sèvres c/ Cne Rom : *RFD adm.* 1986, p. 620.

[64] A. MARCEAU, « La mission constitutionnelle de contrôle administratif du délégué du gouvernement » *in* B. MATHIEU et M. VERPEAUX [dir.], *La constitutionnalisation des branches du droit*, PUAM-Économica, 1998, p. 117.

[65] Emmanuel AUBIN, « Le contrôle administratif de légalité », *Jurisclasseur-collectivités territoriales*, fasc. 910, date de fraîcheur 31 janvier 2010.

[66] O. JOUANJAN, « Réflexions sur l'égalité devant la loi », *Droits* 1992, n° 16, p. 131.

A titre d'exemple, une mesure forte réside dans l'article 286. Elle formule en effet qu' « en cas de défaillance des autorités des collectivités territoriales en matière de maintien de l'ordre public, l'autorité de tutelle peut, après une mise en demeure restée sans effet, se substituer à elles[67] ». Toutefois, l'article 11 atténue cette tutelle en disposant que « l'Etat, à travers son représentant exerce un contrôle de légalité *a posteriori* des actes administratifs des collectivités territoriales ».

Si l'Etat consent à diviser entre le centre et la périphérie, la gestion de certaines compétences, il doit s'assurer que l'autre « moitié de l'organisation administrative » formée par l'ensemble des collectivités territoriales respecte bien la légalité républicaine. L'existence dans le cadre de la décentralisation, d'une tutelle exprime *a priori* la puissance de l'Etat qui peut « surveiller et faire punir » (par le représentant de l'Etat) les collectivités territoriales qui adopteraient des actes illégaux, quelle que soit la nature du vice d'illégalité[68].

B - La limitation imposée par la conception unitaire de l'Etat

L'exigence du respect de l'indivisibilité signifie d'abord que le législateur ne peut, par le biais de la libre administration, modifier la

[67] Art. 286, loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M. A l'analyse, la substitution est un véritable frein à l'exercice de la libre administration justifiant la crainte des élus locaux de ne jamais voir un jour l'Etat malien rendre effective sa volonté de respecter ce principe. Les organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales qui sont pourtant des élus, donc légitimés par les populations à la base, peuvent se retrouver pieds et poings liés par l'interventionnisme croissant des représentants de l'Etat dans leurs domaines respectifs de compétence.

[68] En l'occurrence, la personne étrangère au jugement le plus sûr est l'Etat, ce qui suggère de façon tout aussi fâcheuse l'analyse paradoxale d'une véritable hiérarchie qualitative entre les personnes morales de droit public. Il y aurait celles d'ordre supérieur qui disposent de tous leurs attributs juridiques et qui constitueraient des personnes morales à part entière et celles d'ordre inférieur, diminuées par l'incapacité de pouvoir gérer elles-mêmes leurs affaires. La première catégorie se réduirait au seul Etat, la seconde, beaucoup plus large, engloberait nécessairement l'ensemble des collectivités territoriales.

forme unitaire de l'Etat. La région peut se voir reconnaître des attributions étendues, mais elle ne peut recevoir ou s'attribuer une parcelle de souveraineté, ce dont l'Etat seul dispose, au nom du principe d'indivisibilité (*1*). Par ailleurs, ce principe engendre comme conséquence, l'unité du pouvoir normatif de l'Etat, qui exclut tout traitement particulier au profit des collectivités territoriales (*2*).

1 - Le principe d'indivisibilité

L'article 25 de la constitution malienne dispose que « le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale[69] ». Au nom de ce principe, il n'y a pas en effet de décentralisation absolue car s'il y en avait, le cadre étatique éclaterait. La décentralisation part de l'Etat, de la centralisation que l'on « dessert » au profit de certaines collectivités locales. La décentralisation poussée n'est pas créer des Etats dans l'Etat[70]. C'est établir une primauté de l'Etat et une minorisation des collectivités territoriales. S'il devait exister une seule borne au pouvoir local, ce serait le champ illimité de la compétence étatique. Le principe n'interdit pas cependant une territorialisation croissante du droit, par le biais de la décentralisation. Cette nécessité de différenciation de la norme, Montesquieu l'avait déjà analysée : « La grandeur du génie ne consisterait- elle pas mieux à savoir dans quel cas il faut l'uniformité, et dans quel cas il faut des différences ? (...) Lorsque les citoyens suivent les lois, qu'importe, qu'ils suivent la même[71] ? ».

L'exercice de la puissance publique empêche en effet le fractionnement de la compétence générale administrative de l'Etat et les collectivités territoriales ne disposent que d'une « compétence d'administration[72] ». Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne peut se déployer que dans le respect de

[69] Art. 25, Constitution du Mali du 25 février 1992.
[70] O. GOHIN, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 2001, p. 454-494.
[71] MONTESQUIEU (1748), *De l'Esprit des lois*, sixième partie (livres XXVII à XXXI), p. 103.
[72] R. CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, CNRS, t. I, 1962, p. 242.

l'indivisibilité de la République. Cette exigence de l'indivisibilité signifie d'abord que le législateur ne peut, par le biais de la libre administration, modifier la forme unitaire de l'Etat.

Dès lors que le principe d'indivisibilité ne se fractionne pas, l'Etat demeure titulaire d'une compétence générale entraînant une double conséquence sur le pouvoir réglementaire local à la fois dans l'espace et dans le temps[73]. Les collectivités territoriales, ainsi, ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de leur périmètre territorial. Ce qui signifie qu'en aucune façon, la décentralisation poussée ne reconnaît un pouvoir législatif aux régions.

2 - Le principe de l'unité de la République : base de l'égalité[74]

Le pouvoir s'exerce sur des hommes[75]. La population, comme condition déterminante de l'existence de l'Etat signifie qu'un ensemble limité d'hommes est soumis à un pouvoir politique déterminé. Si des distinctions peuvent être reconnues au sein de la population, celle-ci reste unifiée au sein d'un peuple avec des droits spécifiques[76]. La notion d'unité de la République n'apparaît pas à la lecture de la Constitution du 25 février 1992. Pour autant, elle est présente plus que tout, dans le discours politique[77], dans les écrits de

[73] M. HECQUARD-THERON, *Essai sur la notion de réglementation,* LGDJ, 1977, p. 32 et s.

[74] L'égalité peut s'entendre, selon le "Vocabulaire juridique", comme un « principe d'après lequel tous les individus ont, sans distinction de personne, de race ou de naissance, de religion, de classe ou de fortune et de sexe, la même vocation juridique aux régimes, charges et droits que la loi établit. ». Il s'agit donc de l'égalité devant la loi ; celle-ci « doit être la même pour tous », Voir G. CORNU (sous la direction de), *Vocabulaire Juridique*, Paris, PUF, 1987, p. 302.

[75] Bertrand MATHIEU, « Responsabilités et démocratie », propos introductifs, thèmes et commentaires, *Cahiers constitutionnels de Paris I* sous la direction de Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, Dalloz 2008, p. 7.

[76] Abdoulaye Sekou SOW, *L'Etat démocratique républicain : La problématique de sa construction au Mali*, Grandvaux, 2007, p. 61et s.

[77] Le premier président démocratiquement élu de la République du Mali, son excellence Alpha Oumar Konaré est une des figures politiques africaines qui

la doctrine et, même, dans la devise de la République (un peuple-un but-une foi).

Le modèle d'organisation unitaire de l'Etat pose les fondements du principe d'unité, conçu comme le moyen d'éviter toute dérive fédéraliste. Pourtant, considéré comme le lien entre l'unité et le peuple, le principe est non seulement dans le territoire, mais aussi et surtout dans les personnes. C'est un principe qui se fonde sur celui de l'indivisibilité, entendu comme s'opposant à toute division entre citoyens composant un même corps. Le titre II de la Constitution du 25 février 1992 dans son article 25 énonce bien ces principes[78].

Ces dispositions se réfèrent aux grandes valeurs de la République et elles ont une force idéologique considérable[79]. Elles font apparaître l'exigence d'une triple affirmation de l'indivisibilité de la souveraineté (dont l'unité du pouvoir normatif de l'Etat ou l'absence de compétence de souveraineté des collectivités), l'indivisibilité du territoire (intangibilité du territoire et uniformité des structures territoriales et du droit applicable) et l'indivisibilité du peuple[80]. La signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger reste dans le strict respect de ce principe.

D'ailleurs, c'est au nom de ce principe d'unité que la question Touareg au Mali trouve toute sa solution. La Constitution du Mali

---

réaffirme dans la plupart de ses discours politiques l'importance de l'unité de la République. En témoigne, celui qu'il a prononcé lors du forum de réconciliation nationale de Côte d'Ivoire en 2001.

[78] Le titre II de la Constitution du 25 février 1992 « De l'Etat et de la souveraineté » conforte cette approche suivant l'idée selon laquelle « dans une République indivisible (...), tous [les représentants maliens] doivent être élus par la nation entière formant une circonscription unique », le découpage du Mali en circonscriptions électorales ne traduit ni n'induit une différenciation entre les populations qui constituent le corps de la nation.

[79] Abdoulaye Sekou SOW, *L'Etat démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali*, Grandvaux, 2007. Pour lui, un des principes les plus sûrs de l'Etat est que les collectivités territoriales ne peuvent en aucun cas exercer une parcelle quelconque du pouvoir législatif, lequel ne peut appartenir qu'au Parlement ou au peuple, par voie de référendum.

[80] A. ROUX, *Droit constitutionnel local* : 2e éd., Économica, p. 9 et s.

n'admet pas à l'intérieur du peuple la reconnaissance d'*un peuple touareg*[81]. La Constitution ne reconnaît aucun droit spécifique à un quelconque groupe ethnique sur l'ensemble du territoire national. Le préambule de la Constitution se rattachant à la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, entend faire respecter l'égalité des citoyens[82].

En effet, sans la reconnaissance d'un peuple touareg, il ne peut être fait application du principe de libre détermination des peuples[83]. Appelé aussi droit des peuples à disposer d'eux- mêmes, le principe se définit comme étant le droit pour chaque peuple de choisir librement son statut politique[84]. Via le principe d'unicité du peuple malien qui ressort déjà de la devise (Un peuple - Un but - Une foi), le constituant a trouvé le moyen d'éviter une division du territoire républicain et, ce faisant, consolide la préservation de la dimension territoriale du Mali, conférant ainsi une effectivité certaine à l'indivisibilité, dans sa composante territoriale.

Aussi, le terme d'unicité du peuple malien ne souffre d'aucune ambiguïté ni de doute dans la Constitution. L'article 26 dispose : « La

---

[81] Elle s'illustre aujourd'hui par la déstabilisation de l'Etat malien avec son corollaire d'insécurité et crimes de toutes sortes du fait de l'occupation du Nord par les troupes du MNLA, ANCARDINE, AQMI et autres… voir sur la genèse de la question touareg Charles NACH MBACK déjà cité, p. 105 et s.

[82] Art. 2 de la Constitution du 25 février 1992 « Tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée. »

[83] Le droit à l'autodétermination des peuples fut proclamé par de nombreux instruments internationaux (art. 1er et 55 de la charte de l'ONU ; pactes de 1966 ; résolutions 1514 (XV) dite déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et 2625 (XXV) dite déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats, votées par l'Assemblée générale des N.U, sans compter les avis consultatifs de la Cour internationale de justice dans les affaires de Namibie et du Sahara occidental. L'ensemble de ces instruments fait aujourd'hui partie du droit international positif.

[84] Marie-Claude SMOUTS, Dario BATISTELLA et Pascal VENNESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2e éd. 2006.

souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice », conférant ainsi à l'expression « peuple tout entier »une valeur constitutionnelle[85]. Ce sens se rapprocherait très étroitement de la notion d'indivisibilité, de sorte que l'unité de la République aurait les mêmes implications que l'indivisibilité, puisqu'elle interdirait la division du tout que forme la République[86].

*

* *

Au final, tenir un propos sur la décentralisation poussée dans l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger aurait pu consister simplement à examiner les éléments de la nouvelle dynamique insufflée au processus de décentralisation. L'étude s'en

[85] Si les expressions d'unité ou d'unicité sont indifféremment utilisées, il est difficile de croire à une parfaite synonymie. L'étymologie peut aider à pointer le sens spécifique du mot unicité. Les deux termes ont la même origine latine, *unus*, qui signifie « un ». Mais cette racine commune s'est ensuite divisée en deux branches distinctes avec d'un côté *unicus* et de l'autre *unitas*. *Unicus* a d'abord donné le mot « unique » et, plus tard, celui d'« unicité ». Quant à *unitas*, il a engendré « unité » puis son dérivé « unitaire ». Malgré cette origine différente, certains dictionnaires donnent une définition identique de l'unité et de l'unicité : « caractère de ce qui est unique » Partant de ce constat étymologique, on peut estimer que ces termes recouvrent deux sens quelque peu différents de « un ». L'unicité, dans la mesure où elle est un dérivé de « unique », traduirait l'idée d'un seul peuple donc unique, sur le territoire de la République. L'unité étant, quant à elle, définie comme la qualité de quelque chose qui est un, par opposition à la pluralité, elle désigne davantage le « caractère de ce qui ne peut être divisé ».

[86] Même si les peuples ont certes le droit indéniable de se soustraire à un statut politique impliquant une « subjugation, domination ou exploitation étrangères , il est difficile de justifier la rébellion touareg du Mali par cette approche d'autant plus que la résolution 2625 consacre une présomption de non-colonialisme quand un Etat est doté d'un gouvernement représentant l'ensemble des peuples (peuple ici est mis pour les populations) appartenant au territoire, sans distinction de race, de croyance ou couleur.

serait tenue alors à la mise en place des autorités intérimaires qui doivent être comprises comme une exception, une réponse à une situation anormale. Ce constat prouve que la décentralisation malienne est à la croisée des chemins. A l'épreuve du temps et des événements, la décentralisation poussée n'est pas simplement une réforme qui prend naissance dans l'accord. Elle est une politique impulsée depuis plusieurs années pour organiser la dévolution et l'exercice du pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales. Une réponse donc à la crise multidimensionnelles que traverse le Mali. En effet, un Etat en conflit est un Etat en proie à une menace institutionnelle.

En définissant un accord politique ou de paix comme « toute entente conclue entre les protagonistes d'une crise politique interne ayant pour but de la résorber, quelle que soit sa dénomination », la décentralisation poussée fait évoluer les dispositions actuelles du Code des collectivités territoriales tout en apportant une réponse adaptée à la problématique de l'administration des régions du Nord.

La dynamique de régionalisation en cours ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales régionales basés sur le partenariat et la régulation. Elle se traduit notamment par la reconnaissance de la prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes de développement des collectivités territoriales.

La stabilisation du système politique et administratif est un enjeu politique majeur de la décentralisation et la restauration de la crédibilité de l'Etat. La décentralisation poussée vise donc à concevoir un nouveau type d'Etat qui reconnaît un rôle et une place aux initiatives individuelles et collectives, à travers l'émergence d'un système administratif et de représentation locale transparent, consensuel, et autonome dans ses prises de décisions. La décentralisation poussée dans l'accord devrait être la solution, celle qu'il faut mettre en œuvre pour sortir de la crise donnant à

l'affirmation, « si l'indépendance a donné la liberté aux populations, la décentralisation va leur rendre la dignité[87] », toute sa place.

[87] Ousmane SY, *Reconstruire l'Afrique : vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, éd., Charles Léopold Mayer, novembre 2009, p. 86.

REVISION CONSTITUTIONNELLE SUITE A L'ACCORD ISSU DU PROCESSUS D'ALGER : LES INCIDENCES DE L'EXCEPTION D'INCONSTITUTIONNALITE SUR LE DROIT POSITIF MALIEN

Harouna Diallo,
docteur en droit public à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako

Avant d'évoquer l'exception d'inconstitutionnalité, il faudrait savoir d'abord ce qu'est le contrôle de constitutionnalité. C'est un contrôle juridictionnel pour s'assurer que les normes de droit interne (lois, règlements), mais également externe (traités) respectent la Constitution, qui est placée au sommet de la hiérarchie des normes. C'est un contrôle qui est né aux Etats-Unis en 1803 dans l'affaire Marbury c/ Madison de la Cour suprême sans être prévu expressément par la Constitution. En ce qui concerne l'Europe, c'est dans les années 1920 que le contrôle de constitutionnalité est devenu une réalité sous l'influence de Hans Kelsen.

Selon Jean-Jacques Rousseau, auteur du *Contrat Social*, la Constitution trouve son origine dans un contrat d'où procéderait l'autorité politique. C'est la théorie de l'origine contractuelle de la Constitution. Notion que le contrat est un pacte qui unit les gouvernés aux gouvernants et par lequel les gouvernés reconnaissent le pouvoir des gouvernants. A côté de la théorie contractuelle, le constitutionnalisme fit son apparition. Au XVIII^{e} siècle (siècle des Lumières en France) le constitutionnalisme désignait le mouvement qui visait à remplacer les coutumes existantes souvent imprécises par des Constitutions écrites conçues comme une limite à l'absolutisme royal.

Le constitutionnalisme a donné naissance à la notion de Constitution. C'est dans ce contexte que les libéraux ont demandé que

les modes de transissions et d'exercice du pouvoir politique soient fixés une fois pour toutes par une charte fondamentale, la Constitution. En effet, de par son existence même la Constitution s'oppose à l'arbitraire en ce qu'elle définit un État de droit ou n'est possible que ce qui est conforme aux règles fixées par la Constitution. Quant aux Constitutions des États francophones d'Afrique, elles puisent leur source danse le constitutionnalisme français des IV^{e} et V^{e} Républiques. En effet, dès leur accession à l'indépendance dans les années 1960, nos États se sont dotés de Constitutions inspirées de la Constitution française du 4 octobre 1958.

A côté de la fonction d'organisation des pouvoirs publics, la Constitution accomplit d'autres fonctions qui sont les suivantes. D'abord, la Constitution est une source de la légitimité des gouvernants. Cela veut dire que le fondement de l'autorité des gouvernants réside dans le fait qu'ils sont désignés conformément à la Constitution. Toute autorité investie conformément à la Constitution est présumée légitime. Cette affirmation veut dire que le consentement populaire à la Constitution fait présumer de l'adhésion des citoyens à une autorité qui exerce ses pouvoirs en application de la Constitution. Ensuite, la Constitution exprime une philosophie politique c'est-à-dire une vision de la société, un projet politique. La philosophie politique d'un régime se trouve surtout dans les déclarations des droits ou dans les préambules où est définie la place de l'homme dans la société politique.

Le contrôle de constitutionnalité peut être confié à un organe spécial et exercé à priori (avant la promulgation de la loi); mais il peut aussi être exercé *a posteriori* (après la promulgation de la loi) et confié à tout juge dans certains cas comme aux Etats-Unis. Dans le premier cas il s'agit d'un contrôle centralisé et dans le second cas on parle de contrôle décentralisé. Alors que dans le contrôle *a priori* la saisine est réservée aux seules autorités désignées à cet effet ; dans le contrôle *a posteriori*, la saisine est ouverte c'est-à-dire que tout citoyen dans ce système peut saisir le juge en soulevant l'exception d'inconstitutionnalité. Par l'exception d'inconstitutionnalité, il faut entendre la possibilité qu'a un justiciable, à l'occasion d'un procès,

devant une quelconque juridiction, d'invoquer qu'une disposition légale est non-conforme à la Constitution. C'est donc un recours indirect soulevé contre la loi à l'occasion d'un litige. D'emblée, il convient de remarquer qu'un tel contrôle n'existe pas aujourd'hui au Mali. Le contrôle de constitutionnalité *a priori*, qui est celui en vigueur dans notre pays depuis la Constitution du 12 janvier 1992, concerne fondamentalement le contrôle par le juge constitutionnel des lois votées par le Parlement mais non encore promulguées.

L'existence juridique de la loi est consacrée par le vote des parlementaires. La promulgation est l'acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence effective de la loi et par ce fait donne l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire observer. Lorsque la loi est votée par nos parlementaires, le président de la République, chef de l'État, dispose d'un délai constitutionnel de quinze jours pour la promulguer. La Constitution indique que ce délai est suspendu en cas de saisine du juge constitutionnel pour la vérification de la loi votée par le Parlement. La suspension du délai permet à la justice constitutionnelle de procéder au contrôle de constitutionnalité.[1]

L'exception d'inconstitutionnalité met une partie du pouvoir de contrôle entre les mains du peuple. Concrètement, chaque individu se voyant opposer une loi votée et promulguée a le droit de soulever l'exception d'inconstitutionnalité s'il considère qu'elle contrevient à la lettre ou à l'esprit de la Constitution. Dès lors, le juge en charge du contrôle fait face à une question préjudicielle qui gèle l'action judiciaire en cours, ainsi que ses effets, jusqu'à vérification de la constitutionnalité de la loi en question. La doctrine relève que le contrôle *a priori* ne permet pas la protection effective des droits et libertés des citoyens contenus dans les blocs de constitutionnalité. La réticence des démocraties pluralistes à adopter le contrôle de constitutionnalité a posteriori repose essentiellement sur la nécessité, selon elles, de préserver la sécurité juridique.

---

[1] Les autorités maliennes de saisine sont : le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, 1/10^{e} des députés, le président de la Cour suprême, le président du Haut conseil des collectivités, 1/10^{e} des conseillers nationaux.

C'est pourquoi, le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle, par la saisine des citoyens, fut mis en œuvre depuis longtemps en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Autriche, en Belgique et dans la quasi-totalité des États d'Europe de l'Est ayant aujourd'hui opté pour la démocratie pluraliste. Notons que la France, pourtant considérée berceau des libertés fondamentales occidentales, n'a mis en place ce mécanisme que durant l'année 2008 avec la révision constitutionnelle du 23 juillet en ces termes : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé »[2].

En ce qui concerne l'Afrique, depuis le renouveau du constitutionnalisme l'exception d'inconstitutionnalité est actuellement pratiquée dans de nombreux pays comme le Gabon (articles 83 à 87 de la Constitution de 1996[3]), le Bénin (art. 122 de la Constitution de

[2] Article 61-1 de la Constitution française.

[3] Article 83 : « La Cour Constitutionnelle est la plus Haute Juridiction de 1'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et de la régularité des élections. Elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de 1'activité des Pouvoirs Publics ». Article 84 : « La Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur : // - Les Traités et Accords Internationaux avant leur entrée en vigueur, quant à leur conformité à la Constitution ; // - La constitutionnalité des lois organiques et des lois avant leur promulgation, des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques ; // - Les Règlements de 1'Assemblée Nationale et du Sénat avant leur mise en application quant à leur conformité à la Constitution ; // - Les Règlements du Conseil National de la Communication et du Conseil Economique et Social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution; // - Les conflits d'attributions entre les institutions de 1'Etat ; // - La régularité des élections présidentielles, parlementaires, des collectivités locales et des opérations de referendum dont elle proclame les résultats. // La Cour Constitutionnelle est saisie en cas de contestation sur la validité d'une élection, par tout électeur, tout candidat, tout parti politique ou délégué du Gouvernement dans les conditions prévues par la loi organique ».

1990), le Sénégal (Constitution de 2003), le Burkina Faso (Constitution

---

Article 85 : « Les lois organiques sont soumises par le Premier Ministre à la Cour Constitutionnelle avant leur promulgation. Les autres catégories de loi ainsi que les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour Constitutionnelle, soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, soit par les Présidents des Chambres du Parlement ou un dixième (1/10^{e}) des membres de chaque Chambre, soit par les Présidents de la Cour de Cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, soit par tout citoyen ou toute personne morale lésée par la loi ou l'acte querellé. // La Cour Constitutionnelle statue, selon une procédure contradictoire dont les modalités sont fixées par la loi organique, dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement et en cas d'urgence, ce délai est ramené à huit (8) jours. Le recours suspend le délai de promulgation de la loi ou de l'application de l'acte. Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ou appliquée ». Article 86 : « Tout Justiciable peut, à 1'occasion d'un procès devant un tribunal ordinaire, soulever une exception d'inconstitutionnalité à 1'encontre d'une loi ou d'un acte réglementaire qui méconnaîtrait ses droits fondamentaux. Le Juge du Siège saisit la Cour Constitutionnelle par voie d'exception préjudicielle. La Cour Constitutionnelle statue dans le délai d'un mois (1). Si elle déclare la loi ou l'acte réglementaire contraire à la Constitution, cette Loi ou cet Acte réglementaire cesse de produire ses effets à compter de la décision. Le Parlement examine, au cours de la prochaine session, dans le cadre d'une procédure de renvoi, les conséquences découlant de la décision de non conformité à la Constitution rendue par la Cour. Lorsque la Cour admet l'inconstitutionnalité d'un Acte réglementaire, le Président de la République et le Premier Ministre remédient à la situation juridique résultant de la décision de la Cour dans un délai d'un (1) mois ». Article 87 : « Les Engagements Internationaux, prévus aux articles 113 à 115 ci-après doivent être déférés, avant leur ratification, à la Cour Constitutionnelle, soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, soit par le Président de l'Assemblée Nationale, ou par un dixième (1/10^{e}) des Députés. La Cour Constitutionnelle vérifie, dans un délai d'un (1) mois, si ces Engagements comportent une clause contraire à la Constitution. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit (8) jours. Dans 1'affirmative, ces Engagements ne peuvent être ratifiés ». Article 88 : « En dehors des autres compétences prévues par la Constitution, la Cour constitutionnelle dispose du pouvoir d'interpréter la Constitution, et les autres textes à valeur constitutionnelle, à la demande du Président de la République, du Premier Ministre, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée Nationale, du dixième (1/10^{e}) des Députés ou des Sénateurs ».

de 2000), le Togo (Constitution de 1992). Ce mécanisme permet de prévenir non seulement l'arbitraire du système juridique, mais aussi, les excès du législateur. Un tel mécanisme n'est pas facile à mettre en place car il peut conduire à une lenteur excessive de la justice par la multiplication de manœuvres visant à entraver son action. L'exception d'inconstitutionnalité sous cet angle, peut donc être considérée comme un outil permettant de réaliser l'Etat de droit. L'État de droit (*Rechtsstaat*, en allemand) est une doctrine empruntée à la jurisprudence allemande, qui désigne un système institutionnel dans lequel la puissance publique doit respecter le droit.

L'État de droit se veut l'opposé de la notion d'État fondée sur l'utilisation arbitraire du pouvoir (*Obrigkeitsstaat*) et il est très étroitement lié au respect de la hiérarchie des normes, de la séparation des pouvoirs et des droits fondamentaux. Le juriste autrichien Hans Kelsen a redéfini la notion d'État de droit au début du XX^{e} siècle, comme un « État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée ». Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures[4].

[4] L'existence d'une hiérarchie des normes constitue l'une des plus importantes garanties de l'État de droit. Dans ce cadre, les compétences des différents organes de l'État sont précisément définies et les normes qu'ils édictent ne sont valables qu'à condition de respecter l'ensemble des normes de droit supérieures. Au sommet de cet ensemble pyramidal, figure la Constitution, suivie des engagements internationaux, de la loi, puis des règlements. A la base de la pyramide figurent les décisions administratives ou les conventions entre personnes de droit privé. Cet ordonnancement juridique s'impose à l'ensemble des personnes juridiques. L'État, pas plus qu'un particulier, ne peut ainsi méconnaître le principe de légalité. Principe de légalité. Soumission de l'administration au droit : toute norme, toute décision qui ne respecteraient pas un principe supérieur seraient en effet susceptible d'encourir une sanction juridique. L'État, qui a compétence pour édicter le droit, se trouve ainsi lui-même soumis aux règles juridiques, dont la fonction de régulation est ainsi affirmée et légitimée. Un tel modèle suppose donc la reconnaissance d'une égalité des différents sujets de droit soumis aux normes en vigueur. L'égalité des sujets de droit constitue la deuxième condition de l'existence d'un État de droit. Celui-ci implique en effet que tout individu, toute organisation, puissent contester l'application d'une norme juridique, dès lors que celle-ci n'est pas conforme à une norme

En effet, les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne seront pas appliquées aux parties. La loi inconstitutionnelle ne sera donc pas appliquée au litige en cours. L'effet de l'inapplication ne sera qu'*inter partes*, c'est-à-dire limité aux parties. Notre exposé tentera de démontrer dans quelle mesure l'exception d'inconstitutionnalité

---

supérieure. Les individus et les organisations reçoivent en conséquence la qualité de personne juridique : on parle de personne physique dans le premier cas, et de personne morale dans le second. L'État est lui-même considéré comme une personne morale : ses décisions sont ainsi soumises au respect du principe de légalité. Légalité : qualité de ce qui est conforme à la loi, à l'instar des autres personnes juridiques. Ce principe permet d'encadrer l'action de la puissance publique en la soumettant au principe de légalité, qui suppose au premier chef le respect des principes constitutionnels. Dans ce cadre, les contraintes qui pèsent sur l'État sont fortes : les règlements qu'il édicte et les décisions qu'il prend doivent respecter l'ensemble des normes juridiques supérieures en vigueur (lois, conventions internationales et règles constitutionnelles), sans pouvoir bénéficier d'un quelconque privilège de juridiction, ni d'un régime dérogatoire au droit commun. Les personnes physiques et morales de droit privé peuvent ainsi contester les décisions de la puissance publique en lui opposant les normes qu'elle a elle-même édictées. Dans ce cadre, le rôle des juridictions est primordial et leur indépendance est une nécessité incontournable. L'indépendance de la Justice : pour avoir une portée pratique, le principe de l'État de droit suppose l'existence de juridictions indépendantes, compétentes pour trancher les conflits entre les différentes personnes juridiques en appliquant à la fois le principe de légalité, qui découle de l'existence de la hiérarchie des normes, et le principe d'égalité, qui s'oppose à tout traitement différencié des personnes juridiques. Un tel modèle implique l'existence d'une séparation des pouvoirs et d'une justice indépendante. En effet, la justice faisant partie de l'État, seule son indépendance à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif est en mesure de garantir son impartialité dans l'application des normes de droit. Par ailleurs, les juridictions doivent être en mesure de confronter les différentes normes, afin de juger de leur légalité, y compris s'il s'agit de règles ayant un rang élevé dans la hiérarchie. Une loi ou une convention internationale contraire à la Constitution doit ainsi être écartée par le juge et considérée comme non valide. L'État de droit suppose donc l'existence d'un contrôle de constitutionnalité. Constitutionnalité : qualité de ce qui est conforme à la Constitution. Compte tenu du caractère complexe d'un tel contentieux, Hans Kelsen a proposé de le confier à une juridiction unique et spécialisée, ayant la qualité de Cour constitutionnelle.

assure une protection plus effective des droits fondamentaux dans une première partie (**I**) pour ensuite développer dans une seconde partie (**II**) les conditions d''une mise en pratique du contrôle décentralisé dans le droit positif malien.

I – La constitutionnalisation de l'exception d'inconstitutionnalité pour une meilleure protection des droits fondamentaux

La constitutionnalisation s'entend de l'action conférant valeur constitutionnelle à un texte ou à un principe. En droit, le fait de constitutionnaliser, c'est d'estimer un texte fidèle à la Constitution ou de l'intégrer dans la Constitution[5]. Les raisons de l'adoption de

[5] La constitutionnalisation du droit est le processus qui, par le moyen du principe de constitutionnalité, concourt à assurer l'unité du droit ou de l'ordre juridique en donnant un socle commun à l'ensemble des branches du droit. Le fait que la Constitution soit envisagée comme une norme juridique suprême dans un ordre juridique donné a pour conséquence que les sources constitutionnelles irriguent l'ensemble de l'ordre juridique. Ceci est évident dans les États où le principe de constitutionnalité s'applique depuis de nombreuses années (États-Unis). En Europe, et particulièrement en France, parce que la tradition juridique est différente, parce que le principe de la souveraineté parlementaire subsiste encore, le mouvement de constitutionnalisation est plus lent. De fait, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité fait de la constitution la source des sources du droit; autrement dit, désormais toutes les branches du droit ont leurs bases dans la Constitution. Cela est vrai pour le droit public (droit administratif, droit budgétaire, droit public économique, etc.) ; mais cela l'est aussi pour le droit privé (droit civil, droit commercial, droit pénal, etc.). En effet, le principe de constitutionnalité s'applique aussi bien aux règles de droit public qu'aux règles de droit privé. On distingue deux formes de constitutionnalisation : directe et indirecte. La constitutionnalisation directe est une constitutionnalisation des sources du droit. C'est un phénomène qui correspond à une élévation de la valeur juridique de certaines règles de droit qui paraissent plus importantes que d'autres, mais qui n'ont pas reçu de consécration constitutionnelle implicite. La jurisprudence française a notamment dégagée parmi ces règles le droit à un recours juridictionnel, le droit à saisir un tribunal pour défendre sa cause. D'autre part, on parle de constitutionnalisation indirecte, de constitutionnalisation du fond du droit, lorsque l'interprétation de la Constitution retenue par le juge constitutionnel

l'exception d'inconstitutionnalité sont d'une part, l'émergence d'un nouveau droit aux citoyens (***A***) et d'autre part, une sécurisation des droits fondamentaux (***B***).

A- L'exception d'inconstitutionnalité ouvre un nouveau droit aux citoyens

La question de la constitutionnalité de la loi est circonscrite au monde politique, seuls les parlementaires, les présidents des Assemblées, le premier ministre et le président de la République peuvent saisir le juge constitutionnel. Ainsi le consensus politique peut-il conduire à priver le citoyen de la garantie des droits que lui reconnaît la Constitution. La rénovation et l'ouverture politiques ne peuvent ignorer les citoyens et se borner à aménager les rapports entre les pouvoirs publics. Le constituant malien de 1992 a choisi le modèle européen de justice constitutionnelle. Il s'agit d'une justice exercée par une juridiction unique qui a pour mission de garantir le principe de la hiérarchie des normes en vue d'assurer la cohérence de notre ordre juridique. Ce système, fondé par le juriste autrichien Hans Kelsen, s'articule essentiellement autour de la « construction du droit par degrés ». Le système malien de contrôle de constitutionnalité est centralisé.

Le deuxième grand système de contrôle de constitutionnalité mis en œuvre dans les démocraties pluralistes est le système américain. Je ne peux ici examiner tous les aspects de ce système. Il convient, néanmoins, de relever que le système américain a pris racine à partir

---

va avoir un effet sur l'ordre juridique et surtout sur les interprétations retenues par les juridictions ordinaires. Par exemple, le droit fondamental à la vie ou à la dignité de la personne humaine (corollaire du premier) sont en principe absents du bloc de constitutionnalité. Pourtant, par une interprétation extensive de la première phrase du Préambule de 1946, le Conseil constitutionnel a reconnu l'existence du principe de dignité de la personne humaine dans une décision du 27 juillet 1994 à propos des lois relatives à la bioéthique.

du célèbre arrêt Madison / Marbury en 1863 aux États-Unis[6]. Avec l'exception d'inconstitutionnalité, les citoyens peuvent soient directement saisir le juge constitutionnel (système américain) soient soulever la question préjudicielle (système français). L'innovation est que désormais le justiciable a la possibilité de défendre ses droits constitutionnellement garantit devant le juge constitutionnel. On peut donc en déduire que les principes de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et les principes sociaux reconnus par la Constitution peuvent être invoqués devant le juge constitutionnel. En conséquence, toutes les branches des droits sont constitutionnalisées. L'exception d'inconstitutionnalité permet sous cet angle d'éviter qu'une loi soit contraire à la Constitution et de garantir la supériorité de la Constitution. Pour le justiciable, c'est une garantie de ne pas subir l'application d'une loi contraire aux grands principes juridiques d'un Etat. Ces grands principes sont, en général, les droits de l'homme et le fonctionnement des trois pouvoirs (parlement, gouvernement et justice).

B - Une protection accrue des droits fondamentaux du citoyen

Le nouveau constitutionnalisme africain se voudrait fonder sur la garantie de la sécurité juridique. Le « souci contemporain accentué » de sécurité juridique apparaît comme une réaction face aux risques que comporte le droit pour ses sujets dans les sociétés modernes. L'ampleur du questionnement actuel concernant la sécurité juridique conduit à considérer qu'elle doit être imposée par les normes juridiques les plus élevées. Elle est ainsi notamment

[6] Le juge Marshall, président de la Cour suprême américaine, dans son arrêt déclara « que la loi de 1789 accordant à la Cour Suprême américaine le droit d'imposer la nomination des juges fédéraux est contraire à la Constitution et que la Cour ne peut, en conséquence, examiner la demande de Marbury, celui-ci gardant cependant la possibilité d'assigner le Ministre devant un autre tribunal pour obtenir réparation de son juste grief ». William Marbury demandait à la Cour suprême américaine de contraindre par le droit le nouveau ministre Madison de donner une suite favorable à sa nomination. En rendant l'arrêt ci-dessus évoqué, le juge Marshall créa, par la jurisprudence, le système américain de justice constitutionnelle.

l'objet d'un processus de constitutionnalisation diffus mais néanmoins réel, dont l'étude implique un effort préalable de précision de la notion de sécurité juridique, alors même que cette exigence tend à échapper à tout effort de définition conceptuelle.

Dans sa conception classique, la sécurité juridique constitue avec la justice et le progrès social la trilogie des buts du droit. Elle est alors synonyme d'absence d'arbitraire et conduit à l'assimilation entre droit et sécurité. Dans sa conception moderne, elle a une fonction de sécurisation de l'ordre juridique. Cette mutation de la signification de la sécurité juridique est un enrichissement: le droit doit non seulement assurer la sécurité des hommes, mais aussi garantir celle de ses sujets. Elle s'explique néanmoins par une certaine forme de régression, qui relève en partie d'un fantasme. L'évolution de la notion de sécurité juridique résulte de la perte par le droit de sa faculté à assurer la sécurité juridique, ce qui constitue une certaine forme de régression. Elle est en partie fantasmée, en ce sens que le droit n'a jamais permis de réaliser une sécurité parfaite[7].

Comment définir aujourd'hui la sécurité juridique ? Le simple fait de poser cette question présage de la difficulté à y répondre, qui tient au nombre et à l'ampleur des notions qu'évoque cette exigence: non-rétroactivité, droits acquis, clarté, précision, connaissance, publicité, confiance légitime, stabilité, etc.[8] Ainsi, la sécurité juridique apparaît comme une exigence juridique polysémique. Elle est même accusée d'être une notion vague et non dépourvue d'un certain verbalisme. Plurivoque, la sécurité juridique n'est pas pour autant équivoque. Elle peut être définie à partir du consensus doctrinal concernant son noyau dur; la doctrine semble en effet unanime pour considérer que la sécurité juridique est en somme tout à la fois : savoir et prévoir. La prévisibilité s'entend ainsi tout d'abord comme celle des conséquences juridiques de leurs actes par

[7] Anne-Laure VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 17 (prix de thèse 2004), mars 2005.

[8] B. PACTEAU, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA,* n° spécial 1995, p. 155.

les sujets de droit, et englobe alors les exigences de connaissance et de qualité formelle du droit. La prévisibilité est également celle du droit lui-même; elle implique dans ce cas une certaine forme de stabilité des normes et de l'ordre juridiques[9].

Avec l'exception d'inconstitutionnalité, le citoyen devient actif dans la protection des droits fondamentaux. Il convient de revenir sur les raisons de la possible reconnaissance de ce droit nouveau aux justiciables. Pour diverses raisons, certaines lois peuvent ne pas faire l'objet d'une saisine du juge constitutionnel. Les juges doivent donc les appliquer sans pouvoir les déclarer contraires à la Constitution ce qui peut introduire dans notre système juridique un élément de trouble et peut priver les citoyens de la faculté de faire valoir la plénitude de leurs droits. Cela lui est apparu d'autant plus anormal que tout juge de l'ordre judiciaire ou administratif peut, à l'occasion du litige dont il est saisi, écarter l'application d'une disposition législative qu'il estime contraire à la loi fondamentale. Ainsi la sécurité juridique et le renforcement de la stabilité de la loi ont tout à gagner à l'instauration d'un véritable juge de la loi qui ne peut, en tout cas en ce qui concerne la constitutionnalité, être que le juge constitutionnel.

Le problème que pose l'exception d'inconstitutionnalité se rapporte à l'attitude du juge lorsqu'elle est soulevée devant elle. Contrairement au droit français en la matière, le droit togolais par exemple se caractérise par l'absence de filtre et l'obligation constitutionnelle faite au juge de surseoir à statuer et de saisir la Haute juridiction. La question préjudicielle qui est une question d'interprétation, peut être soulevée devant toute juridiction. Il n'appartient pas à la juridiction saisie, dans le système togolais, contrairement au système américain d'apprécier la justesse ou non de cette exception. Elle a l'obligation de surseoir à sa décision et de saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle apprécie l'exception (article 104, alinéa 6 de la Constitution).

[9] Anne-Laure VALEMBOIS, « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *idem*.

Il en résulte que ce contrôle peut intervenir à tout moment après la promulgation de la loi. Cette logique du constituant togolais se distingue nettement du schéma français. En effet, en *France*, après la réforme du 23 juillet 2008, est introduite dans la Constitution une forme d'exception d'inconstitutionnalité qui a permis aux citoyens (à partir du 1er mars 2010) lors d'un procès via la Cour de Cassation ou le Conseil d'État de saisir le juge constitutionnel. Les modalités d'application de ce principe sont fixées par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (promulguée après la décision de conformité à la Constitution, par le Conseil constitutionnel, n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, comprenant trois réserves d'interprétation).

D'une manière générale en France, les justiciables pourront donc soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant le tribunal de grande instance ou le tribunal administratif. Les juges seront tenus d'adresser les requêtes à leur juridiction suprême, la Cour de cassation pour l'ordre judiciaire, le Conseil d'État pour l'ordre administratif, qui filtrera les demandes et transmettra au Conseil constitutionnel les affaires sérieuses. Cette situation paraît impossible au Togo parce que l'article 104 alinéa 6 de la Constitution énonce expressément *in fine* que « la juridiction sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle ».

De même en Allemagne, la constitutionnalité d'une loi peut être contrôlée au moment où le juge ordinaire en fait application. Mais le juge ordinaire ne peut se prononcer lui-même. Si la constitutionnalité d'une loi est invoquée devant lui par l'une des parties à un procès il doit saisir la Cour constitutionnelle qui doit trancher elle-même. C'est le système de la question préjudicielle : le juge doit avant de statuer sur un cas d'espèce renvoyer à un autre tribunal le soin de trancher une question de droit qui ne relève pas de sa compétence.

Le procès sera donc suspendu jusqu'à la réponse de la Haute cour. Le tribunal devra attendre que la Haute cour ait examiné la constitutionnalité de la loi litigieuse avant de poursuivre le procès. La juridiction devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée ne peut en apprécier la portée sous peine de violer la

Constitution. Elle ne peut que sursoir à statuer et saisir la Haute juridiction selon les formes prescrites par la Constitution. Dans tous les cas, que ce soit au Togo, en Europe ou aux États-Unis, le contrôle ne peut avoir qu'un caractère concret, donc s'effectue dans une situation de faits de mise en œuvre de la loi.

On peut donc penser que le système américain d'inconstitutionnalité constitue la meilleure garantie des droits parce que le contrôle peut être exercé directement par n'importe quel juge quel que soit son rang dans le système judiciaire. Si la question préjudicielle est une question d'interprétation, il n'appartient aucunement à la juridiction saisie, au Togo, ou en France d'en apprécier l'opportunité. Elle a l'obligation de surseoir à statuer et de saisir la Cour pour qu'elle apprécie l'exception (article 104, alinéa 6 de la Constitution).

L'exception d'inconstitutionnalité ne peut être appréciée par la juridiction devant laquelle elle est soulevée comme l'avait malencontreusement fait le président du tribunal de première instance de Kévé dans le jugement n° 001/07 où il a écarté l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par le conseil des prévenus et statué au fond. La saisine s'opère de juridiction à la Cour constitutionnelle et non une saisine directe de la Haute juridiction par le justiciable. Et c'est par cette procédure que la juridiction devant laquelle l'exception est soulevée se retrouve liée par la décision du juge constitutionnel. De la mise en place de la Cour constitutionnelle en 1997 au Togo à ce jour, celle-ci a été saisie seulement trois fois en exception d'inconstitutionnalité.

Mais chaque saisine a sa particularité, ce qui forcément justifie la rareté d'utilisation de cette voie de recours. La connaissance de la procédure est fondamentale pour la garantie des Droits fondamentaux des citoyens. C'est l'unique mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires y compris celles en vigueur.

II - La constitutionnalisation de la saisine du juge constitutionnel au Mali

Certes, le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle, la saisine des citoyens, constitue une avancée remarquable vers la consolidation de l'Etat de droit démocratique respectueux des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine que se veut la République du Mali. Mais son application n'est pas sans poser des difficultés. Le choix du contrôle *a posteriori* laisse apparaître des questions suivantes non exclusives. Quel justiciable doit saisir la Cour constitutionnelle ? Quel est le juge du Fond ? Comment traiter la question d'inconstitutionnalité ? Ira-t-on vers le choix d'un *filtre* ? Où se situera ce filtre ? Comment adapter les structures et les moyens humains de la Cour constitutionnelle à la nouvelle méthode ? Quels seront les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle ? Car la Cour constitutionnelle deviendra, incontestablement, la juridiction la plus sollicitée en matière de protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Comment gérer l'accès à la Cour constitutionnelle par le citoyen, même devant une juridiction et sauvegarder la sécurité juridique indispensable pour la stabilité et la consolidation de la démocratie ?

A – Nécessité de faire relire la loi organique par la Cour constitutionnelle

On entend par loi organique[10] tous les textes juridiques qui ont pour objet l'organisation des pouvoirs étatiques. Pour être plus précis, la Constitution d'un Etat peut être considérée comme étant une loi organique. En France comme au Mali, la loi organique est hiérarchiquement supérieure aux lois ordinaires, mais juste en dessous de la Constitution. En effet, la doctrine considère que c'est la loi organique qui complète la Constitution en matière de règles et d'organisation des pouvoirs de l'Etat. A quoi servent les lois organiques ? En effet, une loi organique a pour objet d'apporter plus de précisions sur des domaines lesquelles la Constitution prévoit. Comme la Constitution a pour objet de présenter l'organisation des pouvoirs publics et des droits et libertés de chaque résident d'un Etat, la loi organique est donc censée apporter des précisions sur l'organisation du pouvoir de l'Etat.

Le législateur organique de notre pays doit pouvoir répondre à toutes ces questions et à d'autres non posées ici. Car une fois la réforme adoptée par le peuple malien la relecture de la loi organique sur la Cour constitutionnelle s'imposera automatiquement. Il serait, par conséquent, souhaitable de faire participer au débat sur la question préjudicielle, les spécialistes et professionnels du droit

[10] Par rapport à une loi ordinaire, les lois organiques sont plus compliquées à mettre en application, par contre par rapport à la Constitution, la modification des lois ordinaires est plus simple. Nous allons vous présenter rapidement, les principales étapes d'adoption de ces lois organiques. En premier lieu, c'est l'Assemblée nationale qui examine le projet de loi organique et elle doit être votée en majorité absolue (pas comme le vote des lois ordinaires qui n'a besoin que d'une majorité relative). En second lieu, le texte de loi organique doit encore être approuvé par le Sénat puis contrôler par le Conseil constitutionnel. C'est pour dire que les lois organiques sont plus complexes à mettre en œuvre par rapport aux lois ordinaires, mais plus faciles par rapport à la Constitution, qui nécessite le vote des citoyens pour pouvoir être appliquée (référendum).

positif malien, c'est-à-dire nos magistrats[11], les constitutionnalistes, les professeurs de droit et la société civile. Car, c'est devant nos magistrats que la question préjudicielle sera posée. Leur concertation et leurs avis sont indispensables à l'élaboration d'une loi organique sur la Cour constitutionnelle en vue de mieux gérer l'accès des citoyens à un juge constitutionnel. Bien entendu, la Cour, elle-même, a un rôle fondamental à jouer au niveau de la réflexion préliminaire sur l'avant-projet de loi organique.

La réussite ou l'échec de l'expérience se situe à ces niveaux de concertation. L'existence ou non d'un système de filtre sera traitée par les spécialistes eux-mêmes. En France, par exemple, la question préjudicielle de constitutionnalité pourra être soulevée à l'occasion d'une instance portée devant toute juridiction relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ou le Conseil d'État. Ainsi en France, tout juge de première instance, d'appel ou de cassation est donc concerné par la question préjudicielle de constitutionnalité. Après plus de vingt années de réflexion et d'hésitations, le constituant français choisit la voie suivante : article 61.1 de la Constitution française « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ». Mais l'article 62 est le complément juridique nécessaire de l'article 61.1. Cet article dispose : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application », cas du contrôle *a priori*. L'article poursuit : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61.1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure

[11] Traditionnellement les projets de loi et les propositions de loi au Mali sont soumis à l'avis technique de la Cour suprême. A l'occasion, les professionnels du droit que sont les conseillers de la Cour suprême usent de leur expertise pour influencer les règles de portée générale.

fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et les limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » : cas du contrôle *a posteriori*. On voit nettement les précautions envisagées par le constituant français pour satisfaire aux exigences juridiques liées à la saisine du citoyen ou son Conseil et la nécessité de préserver la sécurité juridique.

B - La coexistence des deux types de contrôle devant la Cour constitutionnelle

Le contrôle de constitutionnalité est un contrôle juridictionnel exercé afin de s'assurer que les normes de droit (lois, règlements, traités) d'un Etat, respectent la Constitution. Celle-ci est, en effet, placée au sommet de la hiérarchie des normes. Pour Michel de Villiers, professeur de droit constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité est une « Procédure ou ensemble de procédures ayant pour objet de garantir la suprématie de la Constitution en annulant, ou en paralysant l'application de tout acte [généralement une loi], qui lui serait contraire ».

Deux types de contrôle sont distingués : par "a priori", avant la promulgation d'une loi, par "a posteriori" lorsque la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée est contestée[12]. La fonction juridictionnelle

[12] En France, la Constitution de 1958 a créé le Conseil constitutionnel qui est le garant de la constitutionnalité des lois. Initialement le Conseil constitutionnel ne pouvait être saisi qu'*a priori*, dans un délai d'un mois avant la promulgation de la loi, uniquement par le président de la République, le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat (article 61 de la Constitution de la Cinquième République). A partir de 1971, Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de constitutionnalité de la loi non pas uniquement par rapport à la Constitution mais par rapport à un ensemble de principes appelé « bloc de constitutionnalité ». Depuis 1974, la saisine du Conseil constitutionnel peut être faite par un collège de 60 députés ou 60 sénateurs, ce qui, en ouvrant cette possibilité à l'opposition, favorise un meilleur contrôle de la constitutionnalité des lois. La réforme de la Constitution du 23 juillet 2008 permet désormais un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, par voie d'exception, pour une loi déjà

de la Cour constitutionnelle sera renforcée. L'accès au juge constitutionnel par le citoyen ou son conseil entraîne inéluctablement un autre facteur : la présence obligée du citoyen ou son conseil devant le juge constitutionnel. Les avocats plaideront devant notre Cour constitutionnelle.

Comment cette nouvelle exigence de droit sera-t-elle traitée par le législateur organique ? D'où la nécessité de concerter le barreau dès l'avant-projet de loi organique sur la Cour constitutionnelle. Car la question préjudicielle exige, au niveau de la Cour constitutionnelle, un débat contradictoire. Ensuite, intervient l'épineuse question des délais : lenteur de la procédure, constitution des dossiers par la défense, délai de prise de décision, organisation du procès contradictoire à la Cour constitutionnelle, délai de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, etc. L'article 30 de la loi spéciale belge sur la Cour constitutionnelle nous semble la norme qui répond, de façon assez claire, à certaines de ces questions. Cet article stipule : « la décision de poser une question préjudicielle suspend la procédure et les délais de procédure et prescription depuis la date de cette décision jusqu'à celle à laquelle l'arrêt de la Cour constitutionnelle est notifiée à la juridiction qui a posé la question préjudicielle ».

On voit bien que la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle n'est pas sans poser de difficultés procédurales. La combinaison de deux modes de contrôle exige du législateur organique une large concertation de tous les milieux intéressés. Le débat sur le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle, avec la saisine par les citoyens, est ouvert dans notre pays. Les juristes doivent apporter leurs contributions en vue d'expliquer la portée d'une réforme indispensable. En tout état de cause, le constituant malien, c'est-à-dire le peuple malien et notre

---

promulguée. « Lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » (article 61-1 de la Constitution française du 4 octobre 1958).

parlement, restent souverains. Souveraineté qui trouve sa consécration en des dispositions de la loi fondamentale. Ainsi l'article 26 stipule : « La souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. // Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Quant à l'article 70, alinéas 1, 2 et 3, il consolide dans ses stipulations que : « La loi est votée par l'Assemblée Nationale à la majorité simple.

Cependant, les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de loi organique sont votées dans les conditions suivantes. La proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'après l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour constitutionnelle de leur conformité à la Constitution ». Nous partageons ce constat du professeur Drago : « La coexistence des deux procédures, *a priori* et *a posteriori*, qu'on espère pacifique, ne lève pourtant pas, pour l'instant, toutes les interrogations parce qu'on mesure bien que ces deux procédures doivent trouver leur point d'équilibre l'une par rapport à l'autre ».

L' « HEMORRAGIE » DE LA DECENTRALISATION EN TEMPS DE CRISE AU MALI.

Dr. Ibrahim Boubacar Sow,
assistant à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB)

Résumé : Le Mali d'avant la crise politique du 22 mars 2012, avait enregistré des acquis majeurs en matière de bonne gouvernance. Celle-ci a facilité la gouvernance locale, en plaçant les collectivités territoriales au cœur du développement local. En approfondissant la démocratie, en favorisant un développement local, le Mali s'est engagé dans cette réforme majeure qu'est la décentralisation, avec l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités à partir de 1999. Cité comme référence dans la sous-région dans le domaine de la décentralisation, le Mali tombe dans une crise politique sans précédent à partir du 22 mars 2012 due à une rébellion en 2011, suite d'une série jalonnée par des accords de paix. La dernière rébellion. A force de signer des accords de paix et de réconciliation avec les mouvements rebelles, l'ultime accord de paix et de réconciliation suscite des controverses quant à l'issue d'une paix durable dans le cadre d'une redéfinition des rapports entre l'Etat central et les collectivités décentralisées. La présente réflexion a pour objectif de contribuer au débat scientifique et à la compréhension des enjeux politiques, sociologiques et sécuritaires de cette nouvelle donne dans le long processus de la décentralisation. En somme, il tente de scruter l'avenir de la décentralisation, considérée comme espoir de paix et de réconciliation durable.
Mots clés : Hémorragie, Décentralisation, Crise.

Au cours de ces vingt dernières années, quelques Etats noirs francophones ont marqué un tournant important dans le cadre des réformes institutionnelles. En tenant compte des exigences de la bonne gouvernance prônée par les institutions de Breton Wood, ces réformes ont été marquées par l'organisation des conférences nationales dans la plupart de ces Etats à partir des années 1990 et

1993. Il était question de démocratie pour amorcer un véritable développement. C'est pourquoi « …ces analyses, constatations et reformes résultent dans des régimes démocratiques à part entière ou non, il est incontestable que l'absence de démocratie est devenue un élément majeur dans l'analyse du sous-développement en Afrique »[1]. A partir de ces exigences fondées sur la bonne gouvernance, quelques Etats se sont lancés dans l'organisation des conférences nationales[2] en prenant en compte les exigences fondées sur les réformes institutionnelles et politiques. A la suite de ces conférences, les Etats d'Afrique noire francophone ont fait de la décentralisation une nouvelle forme de gouvernance partagée.

C'est à partir de cette conférence nationale que le Mali a engagé des réformes administrative et politique, pour amorcer l'élan de la décentralisation. Ces réformes ont abouti à la création de nouvelles entités comme les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales[3], avec un statut particulier pour le district de Bamako régi par la loi n° 96-025 du 10 août 1996. Mais selon Ousmane Sy, « pour donner une chance à la décentralisation, la première condition à remplir était d'installer les collectivités décentralisées et de faire émerger des gestionnaires locaux, légitimés par le choix des populations »[4]. De ce fait, la première étape de la décentralisation au Mali est entrée dans sa phase opérationnelle avec l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités territoriales à

[1] R. CHARLICK, « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », *in Démocratie et développement. Mirage ou espoir raisonnable ?*, s. dir. Manassé ESOAVELOMANDROSO et Gaëtan FELZ, Karthala 1995, p. 18.

[2] Il s'agit du Bénin (du 19 au 28 février 1990), du Gabon (mars-avril 1990), du Congo (février-juin 1991), du Niger (juillet-novembre 1991), du Mali (juillet-aout 1991), du Togo (juillet-aout 1991), du Zaïre (décembre 1991-décembre 1992) et du Tchad (janvier-avril 1993).

[3] Après les acquis des 19 communes de l'indépendance à 1991, le Mali compte aujourd'hui huit collectivités régions et 49 collectivités cercles créées par la loi n° 99-035 du 10 août 1999, 285 arrondissements et 703 communes (682 communes ont été créées en 1996 et 2 en 2001).

[4] O. SY, *Reconstruire l'Afrique*, Ed. Jamana 2009, p. 85.

partir de 1999, 2004 et 2009. A la suite de ces élections, on constate une croissance des femmes conseillères communales de 441 à 927 sur un total de 10 500 conseillers, avec un nombre important de femmes-maires qui a presque triplé (5 à 14)[5].

Ce bref aperçu historique nous permet de comprendre l'enjeu de notre sujet relatif à « l'hémorragie de la décentralisation en temps de crise au Mali » et de définir, au préalable, les termes qu'il comporte. Terme générique, emprunté au domaine de la médecine moderne, l'hémorragie renvoie à une déperdition de sang hors des vaisseaux qui doivent le contenir. Cette diminution de sang dans l'organisme de l'être humain entraine la perte de la vie humaine. Transposer dans le cadre de notre étude, l'hémorragie, sur le terrain des politiques publiques actuelles, peut être cernée comme une démarcation de l'Etat par rapport aux choix politiques instaurés après la conférence nationale de 1991. Ainsi, la vie de nos collectivités territoriales est affectée par la même dynamique fondée sur l'abandon du choix constitutionnel et qui explique le blocage des politiques de développement à la base.

Concernant la décentralisation, en suivant l'analyse de Ch. Eisenmann, elle est généralement présentée en opposition avec la notion de centralisation[6]. Selon cet auteur, « centralisation signifie centre unique, unité du centre ; décentralisation, centres multiples, pluralité de centres… »[7]. Plus loin, Eisenmann présentait « le local juridique » comme « celui qui s'applique à l'organisation de l'activité étatique (et par étatique, je ne vise pas uniquement le pouvoir exécutif central, mais toute l'activité, qu'elle soit législative ou constitutionnelle ou juridictionnelle) »[8]. On peut donc retenir que la

[5] DNCT, Rapport final « Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali », mars 2011, p. 38.
[6] Exposé des motifs du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements, des régions. Doc. AN., projet n°105, annexe au PV de la séance du 16/7/1981.
[7] Ch. EISENMANN, *Centralisation-décentralisation*, LGDJ 1948, p. 17.
[8] Ch. EISENMANN, Acte du colloque du 30-31 mai 1975 relatif à *L'objet local*, p. 23 Coll. 10-18 Union Générale d'éditions 1977.

décentralisation est à la fois un mode et une forme d'organisation de l'Etat, mais elle a aussi à bien des égards la « façon dont l'Etat consent à accueillir des réalités locales[9] ».

Quant à la crise, notion polysémique, elle peut être appréhendée à travers plusieurs disciplines scientifiques. En science politique, elle revoie à une situation suffisamment « anormale » pour susciter une déstabilisation de l'ordre social, économique et politique d'un Etat[10]. En droit, elle évoque une situation de trouble, de conflit qui affecte le fonctionnement des pouvoirs publics, il en est de même d'un conflit d'attribution entre les pouvoirs exécutif et législatif, de la paralysie ou de la démission du gouvernement, soit nécessite, en raison de la gravité des mesures exceptionnelles comme c'est le cas de l'état de siège, de l'état d'urgence, de l'état de nécessité…[11]. Le Mali d'aujourd'hui, à l'instar des pays de la sous-région qui ont une stabilité institutionnelle (Sénégal, Cote d'Ivoire, etc.), se trouve dans cette situation où l'on assiste à une gouvernance chaotique touchant tous les secteurs de la vie, y compris la décentralisation.

La présente réflexion a un intérêt particulier dans la mesure où, depuis mars 2012, le Mali traverse une situation exceptionnelle dans l'histoire des acquis démocratiques de l'alternance de 1991. Cette situation tend à susciter des doutes et des incertitudes pour une sortie de crise, dont la décentralisation, sans nul doute, risquera de perdre son objet et son contenu. L'avenir de la décentralisation au Mali est aujourd'hui incertain compte tenu de certains facteurs socio-politiques qui érodent la gouvernance efficiente des collectivités territoriales. La réforme des politiques publiques, surtout dans les Etats d'Afrique noire, s'inscrit toujours dans une dynamique évolutive. C'est d'autant plus vrai que de l'indépendance à nos jours, le Mali a engagé d'impotantes réformes pour être dans l'agenda des institutions de Breton Wood. Fort de ces acquis, les évènements de

[9] J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, LGDJ 2006, p. 127.
[10] Olivier NAY et autres, *Lexique de Science Politique*, Dalloz 2008, p. 111.
[11] 5ème Congrès de l'ACCPUF, Cour constitutionnelle du Bénin, Cotonou du lundi 22 au samedi 28 juin 2009, sur la thématique : *Les juridictions constitutionnelles et les crises*, p. 2-3.

mars 2012 ont démontré une autre forme de gouvernance. Pour mieux rendre compte de cette situation porteuse de danger pour la décentralisation, nous nous sommes posé un certain nombre de questions. Quels sont les facteurs déclencheurs de l' « hémorragie » de la décentralisation au Mali ? Au-delà de la question centrale, il y a lieu de se poser la question de savoir comment cette hémorragie a pris corps dans nos politiques de décentralisation ? Si cela est connu, il y a-t-il une possibilité de juguler cette hémorragie ?

L'histoire politique du Mali a pris un autre tournant à partir de mars 2012, en remettant en cause les acquis démocratiques de l'alternance de 1992. A la suite de ces évènements, on assiste à la remise en cause des acquis démocratiques de la décentralisation, soutenue comme un modèle par les Etats voisins.

L'évolution des politiques publiques, de 2013 à 2016, a fortement impacté la décentralisation, en la vidant de son objet et son contenu. Ceci est d'autant plus vrai que l'animation des collectivités territoriales par les autorités intérimaires continue de susciter des controverses et des inquiétudes sur l'avenir de la « décentralisation à la malienne ». Notre approche méthodologique s'inspire des techniques de raisonnement juridique très souvent utilisées par des théoriciens du droit[12], lorsqu'ils souhaitent procéder à une démonstration. Si une règle est subordonnée à une condition, l'absence de cette condition fait qu'elle ne s'applique pas. Par conséquent, nous affirmons que l'hémorragie de la décentralisation cultivée (**I**), n'en demeure pas moins remédiable (**II**).

I – Une « hémorragie » cultivée

Pour apporter plus de précisions et d'affirmation sur la culture de cette hémorragie, il convient de procéder à une analyse du comportement de l'Etat à un moment important de son histoire politique. Cette analyse nous permettra sans nul doute, de remettre en

[12] Voir Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, Introduction historique au droit : XIII^{ème}-XX^{ème} siècle, LGDJ, 2ème édition, 2003 ; B. DURANT. Ch. CHENE et A. LECA, *Introduction historique au droit*, Montchrestien 2003

cause certains choix politiques, qui ne reflètent pas forcement l'option de la garantie de la souveraineté et de l'intégrité du territoire national. La culture de l'hémorragie de la décentralisation s'explique également par des crises répétitives dont le Mali a connu depuis son indépendance[13] sanctionnées par divers accords de paix. Au lieu d'être une alternative aux conflits, ces accords ont favorisé la déliquescence de la gouvernance (***A***), mais également une entorse à la liberté d'administration des collectivités territoriales (***B***).

A – La déliquescence de la gouvernance

Partant du concept de la gouvernance, l'on constate une certaine difficulté de cerner la notion. Pourtant, dans les conditionnalités de la démocratie, la bonne gouvernance apparaît comme un élément fondamental. Du coup, on se pose la question de savoir de quelle bonne gouvernance avons-nous hérité ? Au regard de l'ampleur de la crise actuelle, pouvons-nous soutenir que ce modèle de bonne gouvernance a été bénéfique pour le Mali ? La réponse à ces questions implique une analyse complète de l'ensemble du champ de la gouvernance nationale de ces vingt dernières années. Toutefois, et du fait de leur résonnance particulière dans la crise actuelle et particulièrement sur la décentralisation, nous nous focaliserons sur la dimension sécuritaire (*1*) et politique (*2*) de cette crise de gouvernance.

1 – Décentralisation et crise de la gouvernance sécuritaire

La question sécuritaire demeure inquiétante au risque de son inexistence, si on s'en tient au dernier développement des missions de sécurisation des régions du nord du Mali. C'est entre autres le concept de bonne « gouvernance » qui revient encore, dont il convient de

[13] S'agissant de ces crises, les différents régimes qui se sont succédés pensaient que la résolution de ces crises trouvera sa solution à travers la signature des différents accords. Il s'agit de l'accord de Tamanrasset du 6 juillet 1991, le pacte national du 11 avril 1992, l'accord d'Alger du 06 janvier 2006 et l'accord de paix et de réconciliation au Mali issu du processus d'Alger signé le 15 mai 2015 et paraphé 20 juin 2015.

préciser le sens et l'essence. S'agissant de la gouvernance sécuritaire, le Mali a enregistré un échec dans ce domaine. Ces échecs s'expliquent par son laxisme et par le manque de courage politique pour prendre en main la question de la sécurisation des frontières, surtout dans les régions du nord du Mali. Les causes de cette mauvaise gouvernance sécuritaire s'expliquent par son caractère vulnérable, les fragilités et les déficits structurels[14]. La vulnérabilité s'explique par l'immensité des territoires ouest-africains et la porosité des frontières. Ainsi, les forces de sécurités sont souvent peu équipées pour assurer la défense et l'intégrité des territoires. Elle s'explique également par le déficit de coopération interétatique et régionale, pour mener à bien les missions sécuritaires. A cause de ces déficits de coopération interétatique, la bande sahelio-sahalienne est devenue une zone de prédilection de trafic de drogue, des crimes et délits qui échappent aux forces de sécurités.

Si nous nous en tenons aux dires de Marie-Claude Smouts, la notion de gouvernance implique : « 1. Que la sécurité des citoyens soit assurée et que le respect de la loi soit garantie, notamment par l'indépendance des magistrats : c'est l'Etat de droit ; 2. Que les organismes publics gèrent de façon correcte et équitable les dépendances publiques de l'Etat : c'est la bonne administration ; 3. Que les dirigeants politiques rendent compte de leurs actions devant la population : c'est la responsabilité et l'imputabilité ; 4. Que l'information soit disponible et facilement accessible à tous les citoyens : c'est la transparence »[15]. Désormais pour prétendre à une aide, les régimes africains doivent désormais se conformer à ces exigences, en plus du pluralisme politique. Par ailleurs, Mathieu Fau-Nougaret nous apprend que « la lutte contre le terrorisme » fait

[14] Zeini MOULAYE, *Problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité*, Friedrich Ebert Stiftung février 2014, p. 8-9.

[15] M.-C. SMOUTS, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS* n° 115, La gouvernance, mars 1998, p. 20.

désormais partie des critères de la bonne gouvernance[16]. Sur la forme, ces exigences doctrinales sont normalement les principes de fonctionnement d'un Etat normal, mais au fond, elles sont pratiquement irréalisables et pas seulement dans les Etats du sud. Etant donné que le défaut de réalisation de l'une de ces conditionnalités remet en cause la bonne gouvernance dans un Etat donné, il s'ensuit que « la bonne gouvernance » prônée au Mali n'était qu'une illusion depuis l'alternance de 1992. Les nombreuses crises sécuritaires qu'a connues le pays depuis son indépendance attestent cette situation et suscitent aujourd'hui une certaine inquiétude concernant la question de la souveraineté et l'intégrité même du territoire malien.

En effet, depuis la conquête coloniale, on a assisté à une apparition cyclique de rebellions touaregs dont les objectifs et les revendications sont divers. La diversité des revendications des groupes rebelles a occasionné une fragilisation de l'autorité étatique, notamment, dans le septentrion du Mali. En résumé, le Mali a connu cinq révoltes et rébellions de la période de 1916 à 2012 : la première était animée par l'Amenokal Firhoun en 1916-1917 qui s'opposait à la conquête militaire coloniale : il en allait à la suprématie politico-guerrière de l'aristocratie touarègue : la deuxième est celle de 1963-1964 enclenchée par Kel Adagh qui avait une tendance indépendantiste partie prenante à l'OCRS[17] avec pour objectif de séparer le Maghreb de l'Afrique subsaharienne ; la troisième est celle de également de

[16] Mathieu FAU-NOUGARET, *La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales,* Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu Bordeaux VI, décembre 2004, p. 11.

[17] Organisation commune des régions sahariennes créée par la loi du 10 janvier 1957 qui visait à permettre l'expansion économique et la promotion sociale des zone sahariennes de la République française et à la gestion de laquelle pouvaient participer l'Algérie, la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Tchad, soit l'ensemble du monde touareg et, plus généralement, le « Sahara des nomades ». (cf. André BOURGEOT, « Rébellion et djihadisme dans le septentrion malien », *in Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexion sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord,* s. dir. Doulaye KONATE, éd Tombouctou 2013).

l'Agagh de 1990-1995 qui apparaît également dans un contexte de mouvement social allant à l'encontre du régime du général Moussa Traoré ; la quatrième de 2006 à 2007 se manifeste au moment des élections présidentielles et se légitime par de fortes critiques relatives à la non application du pacte national ; et la cinquième est celle à celle du 17 janvier 2012 qui intervient dans des contextes locaux, nationaux et internationaux inédits qui se combinent en permanence[18]. Cette dernière révolte marque un tournant qui crée une insécurité dans toute la zone sahélio-sahalienne. Elle coïncida avec l'éclatement de la crise libyenne en décembre 2011 qui a frappé tous les Etats du Sahel, dont le Mali a enregistré et continue à enregistrer le plus grand nombre de victimes. La crise libyenne a été une occasion pour les ex combattants du leader libyen, de se propager un peu partout dans les Etats du Sahel. Pour le cas du Mali, les conséquences de la propagation de ces ex combattants ont affectés les narco trafiquants, les bandits de tout genre et les groupes terroristes comme Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI)[19], le Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO)[20] et Ançar-Eddine[21]. Dans leur mode opératoire, AQMI et le MUJAO ont les même approches à savoir : la

[18] André BOURGEOT, « Rébellion et djihadisme dans le septentrion malien » p 29-32, *in, Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexion sur la Nation à l'épreuve de la crise au Nord,* s. dir. Doulaye KONATE, éd Tombouctou 2013.

[19] AQMI est l'un des premiers groupes terroriste installé dans la bande sahélo-saharienne. Au départ, ils étaient constitués d'Algérien dont le mouvement a connu une métamorphose dans le radicalisme islamiste. Il est passé du Front islamique pour le salut (FIS) au Groupe islamique armé (GIA). A la fin des années 1990, le GIA a pris la dénomination du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) puis en 2007 celui d'AQMI.

[20] Le MUJAO est une composante ouest-africaine d'AQMI. Il est composé essentiellement de cette région constitué des arabes du Mali et de la Mauritanie, des Nigériens, des Guinéens, des Burkinabés…

[21] Communément appelé « défenseur de la foi » ou « les triompheurs de la religion », Ançar-Eddine est le groupe terroriste fondé par Iyad Ag Ghali en décembre 2011 pour faire allégeance à AQMI dans la perspective d'appuyer les velléités expansionnistes de cette organisation.

prise d'otages, assortie de paiement de rançons ; les attentats (kamikaze ou non) à l'aide d'explosifs ; le financement des activités terroristes[22]. L'objectif d'AQMI étant connu sur l'application de la charia islamique, le cas du Mouvement national de libération d'Azawad (MNLA) révèle une particularité parmi tous les autres groupes. En effet, le MNLA agit sous l'étiquette d'une revendication identitaire qui daterait bien avant même l'indépendance de la République du Mali, qui marque la conquête du pouvoir politique indépendant[23].

De ce qui précède et au regard des velléités affichées par ces groupes terroristes, la question de la sécurisation du territoire malien s'avère délicate. Cette délicatesse a conduit aujourd'hui, à ce qu'on appelle l'effritement du système sécuritaire ayant entraîné l'effondrement de l'Etat[24], avec la manifestation de violences et de crimes, mais également les réseaux de la drogue qui semblent avoir pénétré les hautes sphères de l'Etat à travers des hauts fonctionnaires civils et militaires avant de se reprendre au niveau de la classe politique[25]. Au moment où ces mouvements gagnaient du terrain, l'armée républicaine était fragilisée par le défaut d'équipements et souvent d'instructions, fournis par la hiérarchie militaire en matière de replis stratégiques dans des zones de combat. Face à l'impuissance de l'armée républicaine dans la sécurisation des régions du Nord du Mali, on assiste à des séries d'attaques menées par le MNLA à Ménaka. L'impuissance des forces armées et de sécurité a favorisé le déclenchement des mouvements du MNLA du 17 au 24 janvier 2012, ayant entraîné des centaines de morts civils et militaires dans les

[22] André BOURGEOT, *op. cit*., p. 38.
[23] *Idem*, p. 39.
[24] Ousmane Oumarou SIDIBE, « La déliquescence de l'Etat : un accélérateur de la crise malienne ? », p. 176, *in Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise au Nord,* s. dir. Doulaye KONATE, éd Tombouctou 2013.
[25] Zeini MOULAYE, *op. cit*., p. 9.

circonscriptions administratives de Ménaka, Tessalit[26] et Aguelhok du rang de l'armée malienne. Cette débandade de l'armée au Nord a entraîné un coup d'Etat militaire au sud, mettant ainsi entre parenthèse le rêve démocratique durement réalisé depuis 1991. C'est là que se révèle aussi l'autre face de la crise de gouvernance en rapport avec la décentralisation. Elle est politique.

2 – Décentralisation et crise de la gouvernance politique

Pour afficher sa volonté de bonne gouvernance, le Mali, tout comme les autres Etats d'Afrique noire francophone, a connu l'alternance à partir des années 1990. La conférence nationale de 1991 a été l'occasion pour le Mali d'afficher sa volonté d'instaurer le multipartisme, et la démocratie pluraliste. La suite logique de la démocratie au Mali a été la consécration de la décentralisation. Considérée comme innovatrice dans les politiques publiques, la décentralisation a été perçue comme une opportunité par les citoyens d'amorcer le développement local. Sur la question de la décentralisation, le Mali a enregistré des résultats satisfaisants en la matière. Tous ces acquis ont été enregistrés avec la présence du phénomène terroriste depuis bien avant l'indépendance, dont le phénomène a pris une autre dimension à partir de mars 2012[27].

D'abord face à l'avancée des groupes terroristes qui se réclament du Mouvement national de la libération de l'Azawad (MNLA), les circonscriptions administratives du Nord du Mali ont fait l'objet d'attaques sans précédent, notamment les camps de l'armée malienne à Ménaka, Tessalit et Aguelhok où on a enregistré des milliers de

[26] Tessalit était la ville stratégique avec une garnison de premier rang qui ne devait pas tomber dans les mains des groupes terroristes. Pourtant, c'est ce qui arriva le 10 mars 2012 à la stupéfaction générale.

[27] Pourtant jusqu'en mars 2012, le principe de la décentralisation a été une réalité à partir des élections communales de 1999, 2004 et 2009. Compte tenu de la crise du 22 mars 2012, la rupture avec la pratique constitutionnelle consacrant la nomination des autorités intérimaires dans certaines collectivités territoriales de la République du Mali. C'est pourquoi, la dernière élection du 20 novembre 2016 soulève des questionnements sur la stabilité et la cohésion sociale dans les circonscriptions administratives.

crimes[28] dans les rang de l'armée malienne. Ensuite, des prémices de remise en causes de la démocratie se manifestaient par les manifestations entre le 31 janvier et le 19 mars 2012. Ces manifestations se justifiaient par le laxisme de la politique sécuritaire dans les trois régions du Nord du Mali, mais également par les atrocités commises à Tessalit et Aguelhok par les groupes terroristes assurant, en lieu et place, les missions régalienne des forces républicaines avec des conséquences sans précédents. En espèce, il s'agit en principal de la marche des femmes des militaires assassinés sur la zone de combat, en exigeant de la hiérarchie militaire l'envoi de militaires expérimentés avec les moyens logistiques adéquats pour récupérer les circonscriptions administratives occupées par des groupes terroristes.

Suite à l'avancée progressive des groupes terroristes dans la presque totalité des régions du Nord du Mali[29], il s'agissait ensuite de la manifestation des enfants des militaires sur le front. La revendication fondamentale des enfants des soldats était relative à l'arrêt immédiat des prises d'otages sur le champ de bataille. Enfin, les conséquences de ces manifestations ont abouti à l'ingérence de l'armée sur l'arène de la vie politique le 22 mars 2012. Les conséquences de cette ingérence de l'armée a conduit au renversement du régime politique, avec à sa tête le président Amadou Toumani Touré. Les conséquences de ces évènements ont provoqué l'absence de l'administration, la violation du principe de la libre administration des collectivités territoriales par l'absence de cette administration locale, et des populations locales partant avec le statut de réfugiés dans les Etats voisins.

---

[28] Zéini MOULAYE, *op. cit*., p. 21.

[29] Au moment où les réactions sociologiques dominaient la vie politique au sud, les circonscriptions administratives ciblées par les groupes terroristes continuaient à tomber une à une. Il s'agit de Ménaka, Tessalit et Aguelhok le 24 janvier 2012 ; la chute du camp de Tessalit le 10 mars 2012 ; l'attaque du camp de Goundam et de Diré le 14 mars 2012 ; la chute de la région de Kidal le 29 mars 2012 ; la chute de la région de Gao le 31 mars 2012 ; la chute de la région de Tombouctou le 1er avril 2012.

B – L'accord de paix, une entorse à la libre administration des collectivités territoriales

L'histoire politique de la République du Mali a connu des séries de crises, dont les régions du Nord du Mali ont été le théâtre. En plus des différents accords précédents signés entre les autorités maliennes et le groupes rebelles, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est porteur de gros risque. Cet accord qui semble être historique à certains égards, va remettre en cause les acquis de la démocratie au Mali, en particulier sur le champ de la décentralisation. Dans son contenu, cet accord marque non seulement une violation du principe de l'élection des organes délibérants des collectivités territoriales (*1*), mais également une violation des attributions de celles-ci (*2*).

1 – Une violation du principe de l'élection

Au regard du constat de l'évolution de la décentralisation au Mali, tout porte à croire que le choix politique lié à la crise du Nord est une violation à la légitimité du choix des gestionnaires des collectivités territoriales. D'abord s'agissant de la consécration de la notion d' « autorités intérimaires » dans la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des collectivités territoriales modifiée par la loi n° 2016-013 du 10 mai 2016 portant Code des collectivités territoriales, celle-ci constitue une dérive au principe de l'élection des gestionnaires des entités décentralisées. Suite à la saisine de la Cour constitutionnelle par les membres du groupe parlementaire Vigilance républicaine et démocratique (VRD) à la date du 13 avril 2016 sur le projet de loi portant modification de celle de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014, instituant une autorité intérimaire pour remplir les fonction du conseil communal, du conseil de cercle et du conseil régional en cas de dissolution ou de démission de tous ses membres ou lorsque lesdits conseil conseils ne peuvent être constitués ou lorsqu'ils ne sont plus fonctionnels pour quelque cause que ce soit. Le motif dégagé par le groupe VRD est la violation des articles 97 et 98 de la Constitution du 25 février 1992, sans pour autant évoquer le

principe d'élection des organes délibérants des collectivités territoriales.

Dans son arrêt n° 2016-05/CC du 5 mai 2016, la Cour constitutionnelle malienne procède à la validation de la loi querellée en considérant d'une part que « la libre administration des collectivités territoires suppose que celles-ci soient habilitées par la loi à disposer d'une réelle capacité de décision, qui leur permettre de gérer leurs propres affaires » et d'autre part qu'en opérant « une substitution aux organes actuels de gestion de ces collectivités des autorités intérimaires » la loi participe de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger (considérants 19 et 20), sans pour autant évoquer le principe d'élection. Contrairement à son homologue français, la jurisprudence du Conseil constitutionnel (du CC 20 janvier 1984, *Rec*. CC 38 fonction publique territoriale)[30] apporte des précisions sur le domaine de la loi, c'est-à-dire ce que recouvre, aux termes de l'article 34 de la Constitution, l'ensemble des principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». En l'espèce, il s'agit de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative aux fonctionnaires des collectivités territoriales adoptée par l'Assemblée nationale et déférée devant le Conseil constitutionnel, qui a déclaré quelques dispositions non conformes à la Constitution, sans pour autant empêcher sa promulgation, pour des motifs de création et de suppression de postes administratifs des collectivités territoriales. Dans son arrêt, le Conseil constitutionnel évoque deux principes constitutionnels à savoir : le contenu de la libre administration et la garantie de la libre administration par la loi. Le Conseil constitutionnel français apporte plus de précision pour ce qui concerne le domaine de la loi, c'est-à-dire le contenu de l'article 34 de la Constitution. Du point de vue organisationnel des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel ajoute que la libre administration suppose des Assemblée élues par des citoyens, dont le bureau doit être également élu. En définitive, les principes réglant la

[30] L. TOUVET, J. FERSTENBERT et C. CORNET, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 2ème éd. Dalloz 2001, p. 6.

composition de ces organes délibérants et le statut de leurs membres relèvent aussi de la loi.

Ensuite, après la promulgation de la loi n° 2016 du 10 mai portant modification de la loi n° 2014 -052 du 14 octobre portant Code des collectivités territoriales, le contenu de la nouvelle loi abroge des dispositions qui ont été expérimentées dans notre système de décentralisation. Il s'agit des dispositions consacrant les délégations spéciales[31], en lieu et place des autorités intérimaires. Ce choix politique ne constitue non pas une avancée de la décentralisation, mais bien au contraire un échec parmi autant d'acquis enregistrés. Parmi ces acquis, on enregistre la mise en place des délégations spéciales à la sortie des premières élections communales de 1999. Au-delà de la présente disposition instituant les autorités intérimaires, l'accord de paix et de réconciliation porte atteinte à certaines dispositions, notamment, le principe de la séparation des pouvoirs et la relance de la décentralisation fondé sur les exigences de la conférence nationale 1991 à partir du cadre institutionnel et de la réorganisation du territoire. Sur ce sujet, comment un Etat unitaire peut procéder à un cumul de fonction dans sa représentation régionale et locale, dont la Constitution fait interdiction ?[32] Comment peut-on cultiver la violation constitutionnelle du principe de l'égal accès aux emplois publics (article 19 de la Constitution du 25 février 1992) au profit d'une paix sans espoir ?[33] Il est clair qu'à travers ces

[31] Pour la constatation de la non fonctionnalité des collectivités territoriales et des conditions de mise en place des délégations spéciales, les articles qui ont consacrés les délégations spéciales à travers la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014 sont les suivants : 11, 12, 13, 14 (comme les communes), 86, 87, 88, 89 (pour les Conseils de cercles), 152, 153, 154, 155 et 156 (pour les Conseils régionaux).

[32] L'article 6 (au niveau local) de l'accord de paix et de réconciliation issu du processus d'Alger dispose que « Le Président de l'Assemblée régionale est élu au suffrage universel direct. Il est également le chef de l'exécutif régional ».

[33] L'article 6 (au niveau national) de l'accord de paix et de réconciliation du Mali issu du processus d'Alger dispose sur « La représentation des

questionnements, on ne peut parler d'une quelconque paix et de réconciliation car l'accord ne reflète aucune légitimité, ni une légalité liée à la gouvernance démocratique d'un Etat unitaire comme le Mali.

Enfin, un autre échec de notre système de décentralisation évoqué dans l'accord de paix et de réconciliation est l'absence de l'exercice de la tutelle des représentants de l'Etat sur les collectivités territoriales[34]. L'idée est d'autant plus préoccupante, qu'on se pose la question de savoir comment en période de crise, et à la recherche d'une paix inespérée, les groupes rebelles revendiquent l'abrogation des missions régaliennes des représentants de l'Etat face aux entités décentralisées ? Qu'est ce qui se cache derrière cette idée de suppression de la tutelle sur les actes des collectivités territoriales ? Si l'exercice de la tutelle est abrogée dans le système français, cela s'explique par des avancées enregistrés en la matière. En revanche au Mali, depuis les premières élections communales de 1999, les pouvoirs publics ont pris le soin de veiller aux intérêts nationaux, régionaux et locaux en consacrant la tutelle les actes et les organes des collectivités territoriales. Ce choix politique avait également pour objectif d'avoir un droit de regard sur la liberté locale, conçue dans le cadre des lois et règlements appelés la tutelle. S'agissant du concept de tutelle, elle est définie comme « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général »[35]. Dans la théorie du droit administratif malien, l'abandon de la tutelle des actes des collectivités serait un échec des acquis démocratiques et de la représentation de l'Etat dans les circonscriptions administratives. Pour rappel, avec l'adoption et

---

populations du Nord Mali dans les institutions et grands services publics, corps et administrations de la République… ».

[34] L'article 9 de l'accord de paix et de réconciliation issu du processus d'Alger dispose que « Les délibérations des collectivités territoriales sont exécutoires dès leur publications et leur transmission aux représentants de l'Etat ».

[35] S. REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982.

l'entrée en vigueur des premières lois de la décentralisation en 1993[36], l'Etat malien semblait accomplir un pas important dans l'évolution du mouvement de décentralisation enclenché sous la période coloniale. En marquant une violation au principe d'élection des organes délibérants des collectivités territoriales, l'accord de paix et de réconciliation du Mali issu du processus d'Alger viole aussi les attributions de ceux-ci.

2 - Une violation des attributions des collectivités territoriales

Avant le référendum constitutionnel de 1992, la question des attributions des collectivités territoriales était l'une des plus débattues de « la décentralisation à la malienne ». Il n'était pas sûr qu'il en aille autrement après la promulgation de la Constitution du 25 février 1992[37]. Cette approche évolutive est également constatée en France dans la réflexion portant sur les répartitions constitutionnelle des compétences entre l'Etat et des collectivités territoriales[38]. A partir de

[36] La décentralisation revêt des significations nuancées voire différentes selon les contextes historiques, sociologiques et culturels différents. Dans sa version française reprise dans la plupart des Etats francophone d'Afrique, elle consiste, selon les propos du doyen HAURIOU, en « une manière d'être de l'Etat caractérisé par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droit c'est-à-dire en faisant des actes d'administration ». Maurice HAURIOU, *Répertoire Becquet*, « La décentralisation » cité par Serge REGOURD, « L'acte de tutelle en droit administratif français », *op. cit*., p. 24. Alain BOCKEL agit dans le même sens puisqu'il considère que la décentralisation (territoriale s'entend), « définit les taches décentralisées selon un critère géographique : elle consiste dans son essence, à individualiser une collectivité humaine sur une partie du territoire et à la charge de gérer l'ensemble de ses propres affaires communes, elle donne naissance à des collectivités territoriales ou locales ayant compétences pour mener une action administrative ». V. Alain BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, 1979, p. 247. Pour une vue générale comparative des différents systèmes de décentralisation, V. Charles DEBBACH, « La décentralisation en Europe », éd. du CNRS 1981.

[37] Décret n°92-0731 P-CTSP portant promulgation de la Constitution.

[38] J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs de constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA* 24 mars 2003, p. 1.

ce choix constitutionnel, le recours à l'expérimentation est présenté comme une méthode irremplaçable de modernisation de l'Etat. Cette expérimentation est devenue au Mali un modèle de gouvernance assez fréquent, notamment en Afrique noire francophone[39]. Egalement dans le langage français, la compétence est utilisée comme synonyme d' « attribution », de « capacité » ou encore le « pouvoir de faire légalement certains actes »[40]. Toutes ces exigences seront remises en causes par le comportement du pouvoir public par l'option d'un choix politique, choix sans aucun fondement pour la décentralisation. Il s'agit du protocole d'entente signé entre le gouvernement du Mali et les groupe terroristes, fixant les modalités pratiques de mises en place des autorités intérimaires[41]. Dans son contenu, les modalités de désignation des membres des autorités intérimaires de façon consensuelle très risqués, compte tenu de toutes les atrocités commises à Tessalit et Aguelhok continuent de cultiver des attaques et l'instabilité sécuritaire dans les régions du Nord. Ces groupes terroristes (plateforme et la CMA) qui sont comptables de ces meurtres, auront-elles une légitimité ? Et quel sera le comportement de la population civile à l'égard de ces terroristes dans la gouvernance des services déconcentrés de l'Etat ? Quel serait l'avenir des collectivités territoriales dont la gouvernance sera désormais conférée aux terroristes ? Comment porter un choix spécifique sur la représentation de la plateforme et la CMA auprès des représentants de l'Etat ?

Face à ce choix politique, il est certain que sa mise en œuvre suscitera d'autres tensions et instabilités sociologiques dans les régions susmentionnées. Les parents des victimes ne seront jamais insensibles face à ces nouveaux administrateurs, qui sont

[39] R. DRAGO, « Le droit à l'expérimentation », *in Mélange François Terré*, 1999, p. 229.
[40] L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907, p. 440.
[41] Protocole d'entente du 19 juin 2016 précisant les modalités pratiques de la mise en place des autorités intérimaires, du redéploiement des services déconcentrés de l'Etat ainsi que l'installation des chefs de circonscriptions administratives et du mécanisme opérationnel de coordination des régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudénit et Ménaka.

responsables de toutes les séries de crises identitaires au Mali, dont celle de 2012. A travers ces analyses, on se rend compte que la crise de la décentralisation est réelle et profonde car liée au fonctionnement d'un Etat-nation unitaire en devenir. De ce fait, cette crise peut-elle-même être une nouvelle opportunité de redéfinir notre choix de la décentralisation ? S'il y a eu hémorragie, elle peut donc être remédiable.

II – Une « hémorragie » remédiable

S'il est vrai que les politiques publiques s'inscrivent dans une dynamique évolutive, cette évolution ne doit en aucune manière, remettre en cause les fondements constitutionnels de la décentralisation. La remise en cause de la « décentralisation à la malienne » s'explique par certains choix politiques. Mais néanmoins, il existe des alternatives pour remédier à cette hémorragie comme le retour à l'ordre constitutionnel (*A*), qui aboutira également à la réinstauration de la gouvernance locale (*B*).

A – Le retour à l'ordre constitutionnel

Considérée comme salutaire dans le système de la gouvernance au Mali, le principe d'élection des organes délibérants des collectivités a marqué un tournant important dans l'histoire de la décentralisation au Mali à partir de 1999. La rupture avec cette pratique constitutionnelle à partir de mars 2012 nécessite aujourd'hui, l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités territoriales (*1*) qui favorisera la liberté d'administration des collectivités territoriales (*2*).

1 – Le principe d'élection des organes délibérants des collectivités territoriales

L'idée du principe d'élection des organes délibérants des collectivités a été une innovation dans nos politiques à partir de la conférence nationale de 1991. C'est une occasion offerte aux citoyens de choisir librement ses représentants. Cette « liberté se traduit par

des actions volontaires qui n'obéissent pas à des contraintes extérieures, mais procèdent de l'individu clairement conscient des conditions particulières dans lesquelles il entreprend d'agir »[42], d'où les critères d'effectivité du vote des citoyens. En effet, pour que la participation soit normale au Mali, il faut que le vote présente certaines caractéristiques déterminées par le code électoral et la loi déterminant le Code des collectivités territoriales notamment : la liberté du vote, l'égalité du vote c'est-à-dire un électeur une voix, le caractère personnel du vote, le caractère facultatif du vote et le caractère secret du vote. La liberté politique correspond donc à la liberté d'action dont dispose l'individu dans la cité. La liberté d'administration des institutions mises en place, est donc couplée avec la liberté politique des citoyens à travers le droit de vote. L'élection assure aux citoyens une participation effective aux affaires publiques par la désignation des représentants soumis à leur contrôle. Elle se fait par le transfert d'une parcelle de souveraineté de l'électeur à l'élu pour qu'il exerce au nom des citoyens. En effets, tous les conseillers locaux sont élus au suffrage universel direct sur la base de listes présentées par les partis politiques. Le droit de tout citoyen à participer à la gestion des affaires de la cité est prévu par la Constitution de 1992 : en son article 98 qui dispose que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions définies par la loi ». Ce droit de libre administration est un critère fondamental de la démocratie à la base. Par cette liberté politique, le citoyen peut espérer modifier le cours des choses par sa participation effective au choix des représentants.

Dans le système de « décentralisation à la malienne », la démocratie locale est celle exercée dans le cadre des collectivités territoriales comme les communes, les conseils de cercle, les conseils régionaux et du district de Bamako. A partir de ces caractéristiques propres, elle a les mêmes caractéristiques que la démocratie. D'abord le niveau d'exercice (qui est le local), qui est une subdivision créé ou reconnu par le législateur, qui est un espace plus réduit que l'espace national, mais compris dans celui-ci. C'est d'ailleurs la raison pour

[42] J. P. SARTRE, *L'Être et le néant*, éd. Paris 1943.

laquelle, la décentralisation n'est pas synonyme d'indépendance. Ensuite, il est question des droits et même des devoirs de participation reconnus aux citoyens. Ces approches sont privilégiées par Baguenard et Becet pour qui « de plus en plus, il apparaît que le concept de démocratie locale réclame l'ouverture du pouvoir local vers l'extérieur, vers les citoyens eux-mêmes »[43]. Par conséquent, le principe d'élection désigne l'un des modes de participation des citoyens à la gestion des affaires locales. C'est la participation indirecte ou démocratie représentative qui se manifeste par le choix des représentants des populations dans l'exécution des tâches quotidiennes. L'érection de la collectivité locale avec des organes propres élus représente le minimum requis du point de vue organique pour que la libre administration soit assurée et concrétiser l'objectif du rapprochement des décisions avec la base.

2 – La réinstauration de la liberté d'administration

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales, comme celui de la séparation des pouvoirs dans le domaine de l'organisation du pouvoir politique, s'est de plus en plus imposé comme mode de gestion des affaires locales dans les cas des Etats unitaires décentralisés comme le Mali. Cependant, la notion de libre administration demeure plus difficile à cerner. D'ailleurs, la remarque est d'autant plus pertinente dans la doctrine, que la notion de libre administration fait suite à l'émergence d'un véritable droit constitutionnel local[44]. Par conséquent, la constitutionnalisation des collectivités territoriales a été largement dominée par les garanties constitutionnelles du principe de la libre administration.

Pour rendre plus efficace la décentralisation, qui est devenue aujourd'hui un élément clés dans l'amélioration des conditions de vie des populations au Mali, le principe de la libre administration des collectivités territoriales a été consacré par la Constitution du 25 février 1992, d'où l'affirmation de la décentralisation ou encore une

[43] J. BAGUENARD et J.-M. BECET, *La démocratie locale*, Paris, PUF 1995, Coll. « Que sais-je ?», p. 81.
[44] A. ROUX, *op. cit*. p. 6.

formalité substantielle à son effectivité. C'est dans cette perspective d'ailleurs, tout en paraphrasant Charles Eisenmann, qui considère que la libre administration est un terme différent pour désigner la décentralisation ou la semi décentralisation[45]. En somme, le principe part du postulat d'une autonomie de gestion de la collectivité territoriale et envisage non seulement le rapport avec l'Etat mais encore, les rapports qui se nouent entre elles.

Cependant, ce principe n'a pas fait l'objet d'une définition de la part du législateur malien. Ce qui témoigne d'ailleurs de la difficulté à le cerner. Ainsi, le principe de la libre administration des collectivités territoriales a fait l'objet de beaucoup de controverses notamment du point de vue de la doctrine. C'est ainsi que certains auteurs se sont évertués à le définir. Dans un colloque organisé en 1984 à Besançon, sous le thème de « la libre administration », Michel Troper a tenté de définir le concept[46]. Pour lui « la libre administration » n'est guère employée par la doctrine française qui préfère se référer au terme de « décentralisation ». Il est donc impossible de déterminer à partir des travaux des auteurs français si les termes désignent le même concept ou deux concepts différents. A partir de ce constat de carence, Michel Troper avance l'idée que la libre administration ne peut en aucun cas être identique au terme de décentralisation ou semi-décentralisation. Dans son analyse, Michel Troper estime que la libre administration serait donc un système dans lequel un organisme énonce les normes dont il est destinataire, une force d'autonomie. D'autres auteurs se sont interrogés sur le contenu de la libre administration[47]. C'est ainsi

---

[45] C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948.

[46] M. TROPER, « La libre administration des Collectivités locales », in *Réflexion sur la décentralisation*, s. dir. de J. MOREAU et G. DARCY ; Economica, Collec. Droit public, 1984, p. 16 et s.

[47] L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit local », in *La nouvelle décentralisation* s. dir. de F. MODERNE, Sirey 1983, p. 16 et s. Voir aussi : F. LUCHAIRE « Les fondements constitutionnelles de la décentralisation », *R.D.P.* 1982, p. 1543 et s. et J. MOREAU « Décentralisation et nouveau droit public » in *La libre administration des Collectivités locales, op. cit.,* p. 199 et s.

que le doyen Louis Favoreu définit les quatre lignes directrices à savoir : la libre administration et libre gouvernement, la libre administration et libre réglementation, la libre administration et libre organisation, et enfin la libre administration et libre gestion par des élus[48].

Après l'alternance du 26 mars 1991, le Mali a adopté cette démarche novatrice qui consiste à la matérialisation de la liberté d'administration des collectivités territoriales. Cette liberté d'administration a connu son épilogue à partir de 1999, avec l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités territoriales. Ce principe est partagé avec les Etats qui se sont alignés derrière un idéal, dont la bonne gouvernance locale. L'exercice de la démocratie locale sans doute donner l'opportunité aux citoyens de désigner leurs propres gestionnaire des collectivités territoriales. A partir de ces acquis de la démocratie locale de 1999, 2004 et 2009, la liberté d'administration a accordé une autonomie aux collectivités territoriales dans la gestion de ses propres affaires. C'est une notion à l'aune de laquelle se mesure l'effectivité attendue et l'effectivité observée de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, ou alors, le degré d'approfondissement d'une décentralisation parce qu'étant le meilleur moyen de la participation citoyenne à la conduite des affaires locales.

B – La réinsertion de la gouvernance locale

Réinstaurer une gouvernance locale signifie tout simplement, faire un retour à une forme de gestion qui était devenue une coutume depuis l'alternance de mars 1991. Au-delà du concept de la gouvernance démocratique au niveau national, l'approfondissement de ce mode de gouvernance a également trouvé sa place au niveau local. Dès lors, il apparaît important de mettre les collectivités territoriales au cœur de ce processus, pour rendre plus pertinent le développement endogène. Pour permettre une sortie de crise plus efficiente, cette gouvernance est perçue comme un moyen

[48] L. FAVOREU, *op. cit.*, p. 63-64.

d'impulsion des politiques locales (*1*), mais également un facteur d'enracinement de la démocratie participative (*2*).

1 – Moyen d'impulsion des politiques locales

L'impulsion des politiques locales nécessite la participation et l'adhésion de tous les acteurs de la collectivité territoriale. En plus des acteurs locaux, les organes délibérants des collectivités territoires doivent avoir une légitimité locale, notamment le principe d'élection par les citoyens. Ce principe d'élection, sanctionné par la légitimité locale fait des élus locaux, des personnes morales de la collectivité aux yeux des citoyens.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement économique, social et culture que les élus des collectivités territoriales auront besoin du soutien des citoyens locaux. Pour rappel, le PDESC est un outil de planification élaboré par les pouvoirs publics[49], pour répondre aux aspirations des citoyens en matière de promotion et de renforcement de la démocratie locale. C'est un instrument qui consacre la participation de tous les acteurs locaux[50] sur les questions de développement local. Du point de vue juridique, l'article 3 de la loi n° 93-008 modifiée déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dispose que « les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre de développement économique social et culturel d'intérêt régional et local ». Défini comme « l'ensemble des objectifs, des stratégies et des actions à court ou long terme, adopté par la commune par délibération en vue de concourir au développement économique, social et culturel de sa population conformément aux compétences qui lui sont dévolues et

[49] Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, *Guide méthodologique d'élaboration des programmes de développement économique, social et culturel,* mai 2009.

[50] Par acteurs locaux, entendons les collectivités territoriales porteuses d'une politique, les partenaires financiers et techniques, la population locale, la société civile, les chefferies, les ONG, les associations de quartiers et de villages, le secteur privé.

transférées »[51], le PDESC sert de repère dans l'option et la coordination des actions de développement des collectivités territoriales. Le but du PDESC est l'appropriation effective de tous les acteurs locaux de toutes les étapes du processus de planification. Le principe de la planification locale exige que les autres acteurs locaux prennent part à son élaboration en vue de réaliser la situation et la problématique du développement local, de définir le choix du développement, les objectifs du développement local, la réalisation et l'exécution des actions des actions de développement local, les résultats de l'exécution du plan de développement local pour pérenniser le processus.

2 – Facteur d'enracinement de la démocratie participative

Moyen d'exercice du pouvoir, la démocratie participative est inhérente à la démocratie locale. Pour certains auteurs, la démocratie locale, sur le terrain de la décentralisation est celle exercée au niveau des collectivités territoriales, « c'est la démocratie, qualifiée par le cadre ou le niveau de l'organisation administrative auquel elle s'exerce »[52]. L'expérimentation de la démocratie locale au Mali remonte à la première élection communale de1999, qui consacre le droit aux citoyens de d'élire les organes délibérants des collectivités territoriales. Face aux citoyens, les élus ont pour mission d'associer les citoyens à la gouvernance de la collectivité. Outre ces missions d'association, les organes délibérants des collectivités territoriales ont également l'obligation de rendre compte aux citoyens sur la vie de la collectivité. Pour réussir ces missions, le pouvoir public a élaboré deux stratégies pour y parvenir.

---

[51] Hallasy SIDIBE et Joops CLAPPER, « Comment élaborer et mettre en œuvre un programme communal de développement économique, social et culturel orientée sur les OMD », Centre OMD, Afrique de l'Ouest et du Centre, septembre 2010, p. 7.

[52] M. GERARD, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », p. 21-44, *in La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, s. dir. L. BLONDIAUX, G. MARCOU, F. RANGEON *et al*, Centre universitaire de recherche et politique de Picardie (CURPP), Paris, PUF, 1999.

Il s'agit d'abord du débat communal, comme moyen de participation des citoyens qui trouve son fondement dans le Code des collectivités territoriales. En plus de cette disposition légale, compte tenu de la crise que traverse le Mali, les associations des pouvoirs locaux (APL) ont initié des séries de recommandations visant à placer les pouvoirs locaux au cœur du processus de sortie de crise. Dans le cadre de ce forum, les APL[53] ont retenu deux axes dans le plan d'urgence, et le débat communal se trouve sur les axes principaux qui sont : promouvoir le dialogue pour l'instauration d'un climat de paix, de cohésion sociale et de réconciliation de l'unité nationale ; relancer l'offre et de fournitures de services sociaux de base par les collectivités territoriales dans les zones directement touchées.

Pour contribuer à la mise en œuvre du plan d'action des associations des pouvoirs locaux (APL), le débat communal aura pour ambition de relever des défis comme favoriser et encourager le dialogue, la compréhension mutuelle entre les habitants ainsi que le pardon ; identifier et analyser les causes profondes de la crise ; faire converger les initiatives locales de sortie de crise autour de projets concrets de développement. En faisant appel à des interactions entre les communautés de base et la commune, il se fixe comme objectifs d'encourager le dialogue entre les communautés ; identifier et analyser les causes et les conséquences de crise actuelle ; structurer les initiatives locales de sortie de crise autour de projets concrets de développement ; renforcer la commune en tant qu'institution de base de la société malienne.

Au terme de débat communal, il s'agit de procéder à la restitution publique[54]. Etant la suite logique du débat communal, la restitution publique consiste à faire le bilan de la gouvernance des collectivités territoriales face aux citoyens. Si les collectivités territoriales sont

[53] L'article 218 al 2 et 3 de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 modifiée portant Code des collectivités territoriales dispose que « Le vote du budget est précédé d'un débat public ».

[54] Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, *Guide pratique de restitution publique de la gestion des collectivités territoriales* juillet 2013.

considérées comme entités proches des citoyens, ceux-ci ont le droit à l'information sur la vie des collectivités par les élus. De la mise en œuvre de la décentralisation à nos jours, les collectivités (notamment les communes) sont confrontées à divers problèmes comme le faible taux de mobilisation des ressources propres ; la faible participation des citoyens à la vie publique locale ; des insuffisances de réalisation des actions du programme de développement économique, social et culturel ; des contraintes dans le fonctionnement des collectivités. A partir de ces constat, au regard de la crise que traverse l'Etat malien, tous les regards sont orientés vers les élus des collectivités territoriales pour résoudre ces contraintes et créer un climat de collaboration avec les citoyens.

La restitution publique a pour objectifs de mobiliser les citoyens autour des affaires publiques locales ; instaurer la transparence dans la gestion des affaires publiques ; susciter l'émulation et l'esprit et l'esprit de l'exercice de la citoyenneté pour faciliter le payement des impôts et taxes ; renforcer la confiance mutuelle. Mais pour parvenir à ces objectifs, des interrogations se posent comme : comment mobiliser le dialogue entre élus et populations ? Comment assurer la transparence de la gestion communale ? Comment amener la population à prendre part à la gestion des affaires communales et à payer les impôts et taxes ? Exercice difficile mais démocratique, la restitution publique est sans doute une occasion ultime pour renouer la confiance. Mais à quel prix ? Dans un contexte de crise sans précédent, c'est sans risque de dire, que c'est une occasion ultime d'amorcer une refondation de notre système de gouvernance locale.

*
* *

Au terme de la présente réflexion sur l'« hémorragie » de la décentralisation en temps de crise au Mali, on peut affirmer avec certitude que la décentralisation a marqué un pas important de l'alternance de mars 1991 à 2012. A ce titre, depuis l'adoption des lois de la décentralisation à partir de 1993, la gouvernance partagée est

devenue une réalité dans nos reformes notamment, par l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités territoriales en 1999. Cependant, à partir de mars 2012, on assiste à des modèles de gouvernance qui ont remis en cause les acquis démocratique de 1992.

Il s'agit d'abord de la suite logique du coup d'état du 22 mars 2012, qui a démontré les défaillances de notre système de gouvernance. Ces défaillances si situent à deux niveaux. De la déliquescence de la gouvernance, la réflexion a porté sur certains comportements des pouvoirs publics, qui ont engendré des conséquences sur la souveraineté nationale. Il s'agit notamment de l'insécurité, avec la multiplication des groupes armés au Nord du Mali dont les idéaux sont différents. L'avancée de ces groupes armés au Nord du Mali, a provoqué la déstabilisation du pouvoir politique, en remettant en cause les acquis de la démocratie et de la décentralisation. Pour revenir à une situation normale, en signant des accords de paix et de réconciliation avec les groupes armés, le gouvernement du Mali pensait résoudre un problème qui bloque le développement des régions, notamment celles du Nord. Seulement, force est de constater que l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger constitue un frein à l'élan du développement amorcé à partir de 1999. Car il s'agit de la violation du principe d'élection des organes délibérants des collectivités territoriales, et l'animation de ces entités décentralisées par des autorités intérimaires. Au-delà de ces violations, des dispositions dudit accord enfreignent au principe constitutionnel du principe de l'égal accès à la fonction publique, en consacrant la représentation des groupes armée dans les institutions et les grands services publics de l'Etat.

Ensuite, il a été question de procéder au rétablissement de l'ordre constitutionnel. Le Mali qui était cité comme une référence en matière de décentralisation, doit impérativement annoncer son retour sur la scène internationale avec la réinstauration de l'ordre constitutionnel. Cette réinstauration se manifeste par l'élection démocratique des organes délibérants des collectivités. Le principe d'élection des élus des collectivités territoriales, principe novateur dans la mise en œuvre

de la décentralisation a été salutaire sur les questions de développement. A partir de la légitimité des élus par le choix citoyens, la liberté d'administration dans les conditions fixées par les lois donnera toute l'opportunité d'élaboration des politiques de gouvernance locale. Cette légitimité locale sera également une opportunité aux citoyens, de participer comme acteurs dans la mise en œuvre et le suivi des politiques de développent local.

Enfin dans le contexte actuel dû à la maturité de la crise, les élus des collectivités territoriales ont sans doute un défi important à relever : rétablir la confiance entre citoyens et élus locaux. Mission sans doute difficile, le principe constitutionnel en termes d'élection ne va certainement pas faire une insuffisance aux pouvoirs publics. En signant son retour à l'ordre constitutionnel, les élus des collectivités territoriales auront-ils le sens de management les défis de rétablir la confiance entre collectivités territoriales et citoyens ?

BIBLIOGRAPHIE.

Ouvrages

- J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, LGDJ 2006.
- Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET, *Introduction historique au droit : XIII*ème*-XX*ème *siècle*, LGDJ, 2ème édition, 2003.
- J. BAGUENARD et J.-M. BECET, *La démocratie locale*, Paris, PUF 1995, Coll. « Que sais-je ?»,
- ALAIN BOCKEL, *Droit administratif*, NEA, 1979.
- Charles DEBBACH, *La décentralisation en Europe*, éd. du CNRS 1981.
- L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907.
- B. DURANT. Ch. CHENE, A. LECA, *Introduction historique au droit,* Montchrestien 2003
- C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948.
- Ch. EISENMANN, Acte du colloque du 30-31 mai 1975 relatif à « L'objet local », Coll. 10-18 Union Générale d'éditions 1977.
- Zeini MOULAYE, *Problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du* O. S. *secteur de la sécurité*, Friedrich Ebert Stiftung février 2014.
- REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982.
- J. P. SARTRE, *L'Être et le néant*, éd. Paris 1943.
- A. ROUX, *Droit constitutionnel local*.
- SY, *Reconstruire l'Afrique*, Ed. Jamana 2009.

Thèses

- Mathieu FAU-NOUGARET, *La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université Montesquieu Bordeaux VI, décembre 2004.

Articles et revues

- André BOURGEOT, « Rébellion et djihadisme dans le septentrion malien », *in Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexion sur la Nation à l'épreuve de la crise au Nord,* s. dir. Doulaye KONATE, éd. Tombouctou 2013.
- J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs de constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA* 24 mars 2003.
- R. CHARLICK, « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », *in Démocratie et développement. Mirage ou espoir raisonnable ?*, s. dir. Manassé ESOAVELOMANDROSO et Gaëtan FELZ, Karthala 1995.
- R. DRAGO, « Le droit à l'expérimentation », *in Mélange François Terré*, 1999.
- Ousmane Oumarou SIDIBE, « La déliquescence de l'Etat : un accélérateur de la crise malienne ? » , *in Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise au Nord*, s. dir. Doulaye KONATE, éd Tombouctou 2013.
- L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit local », in *La nouvelle décentralisation*, s. dir. de F. MODERNE, Sirey 1983.
- M. GERARD, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in, *La démocratie locale, représentation, participation et espace public,* s. dir L. BLONDIAUX, G. MARCOU, F. RANGEON F. LUCHAIRE « Les fondements constitutionnelles de la décentralisation », *R.D.P.* 1982.
- M.-C. SMOUTS, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS* n° 115, La gouvernance, mars 1998.
- M. TROPER, « La libre administration des Collectivités locales », in *réflexion sur la décentralisation*, s. dir. de J. MOREAU et G. DARCY ; Economica, Collec. Droit public, 1984

Dictionnaires/lexiques

- Olivier NAY et autres, *Lexique de Science Politique*, Dalloz 2008.
- L. TOUVET, J. FERSTENBERT et C. CORNET, *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 2ème éd. Dalloz 2001.

Rapports

- DNCT, Rapport final « Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali », mars 2011.
- Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du territoire, *Guide pratique de restitution publique de la gestion des collectivités territoriales*, juillet 2013.
- Exposé des motifs du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements, des régions. Doc. AN., projet n°105, Annexe au PV de la séance du 16/7/1981.
- Hallasy SIDIBE et Joops CLAPPER, « Comment élaborer et mettre en œuvre un programme communal de Développement Economique, Social et Culturel orientée sur les OMD », Centre OMD, Afrique de l'Ouest et du Centre, Septembre 2010.
- 5ème Congrès de l'ACCPUF, Cour constitutionnelle du Bénin, Cotonou du lundi 22 au samedi 28 juin 2009, sur la thématique : Les juridictions constitutionnelles et les crises ».

Législations

- Décret n° 92-0731 P-CTSP portant promulgation de la Constitution du 25 février 1992.
- Constitution du 25 février 1992.
- Loi n° 2012 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales.
- loi n° 2016 du 10 mai portant modification de la loi n°2014 - 052 du 14 octobre portant Code des collectivités territoriales.
- L'accord de Tamanrasset du 6 juillet 1991,
- Le pacte national du 11 avril 1992, l'accord d'Alger du 06 janvier 2006,

- L'accord de paix et de réconciliation au Mali issu du processus d'Alger signé le 15 mai 2015 et paraphé 20 juin 2015.
- Protocole d'entente du 19 juin 2016 précisant les modalités pratiques de la mise en place des autorités intérimaires, du redéploiement des services déconcentrés de l'Etat ainsi que l'installation des chefs de circonscriptions administratives et du mécanisme opérationnel de coordination des régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudénit et Ménaka.

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LE PRINCIPE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : AU SUJET DE L'ARRET N°2016-05/CC DU 05 MAI 2016 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU MALI.

Dr Paul Traoré,
Faculté de droit public, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako

La justice constitutionnelle est au cœur de l'État de droit[1] et de la démocratie[2]. Cette situation s'explique par le fait que les régimes démocratiques reposent en principe sur une Constitution qui organise les pouvoirs publics et déterminent les droits fondamentaux des citoyens[3]. Elle est au sommet de la hiérarchie, la « norme-mère », celle qui commande tout le système juridique, à laquelle sont

---

[1] L'État de droit signifie la soumission de l'État au droit. Cette notion est définie par la doctrine allemande de la fin du XIX^{ème} siècle en opposant à l'État de police caractérisé par le pouvoir discrétionnaire de l'administration. L'État de droit soumet son action sur les citoyens à des règles qui déterminent leurs droits, et précisent les moyens qu'il est autorisé à utiliser. Ces règles limitent la puissance de l'État en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent. Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1ère édition 2003, p. 49, voir également Michel de VILLIERS, Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionne*l, Paris, Sirey, 7ème, 2009, p. 148.

[2] Michel DE VILLIERS, Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionne*l, *op. cit.,* p. 116-117 ; Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 20ème édition, 2013, p. 307.

[3] Philippe ARDAND ,Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, Manuel, 26ème édition, 2014, p. 55.

subordonnées directement ou indirectement toutes les autres[4]. Cette organisation des règles juridiques implique que les règles de valeur inférieure soient conformes à celles qui ont une valeur supérieure[5].

En principe dans l'ordre juridique, c'est la Constitution qui prime[6]. Cependant, cette suprématie de la Constitution serait un vain mot si elle pouvait être impunément violée par les organes de l'État[7]. C'est pourquoi, un mécanisme juridique destiné à garantir cette valeur juridique supérieure de la Constitution[8] a été prévu : le contrôle de constitutionnalité[9]. Ce contrôle ne prend toute sa portée que s'il est possible de vérifier la conformité à la norme fondamentale des actes juridiques de rang inférieur. Comme le notaient Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper « On peut affirmer qu'une norme possède une valeur juridique supérieure à celle d'une autre norme si

[4] Hans KELSEN cité par Michel Philippe ARDAND et Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, Manuel, 26ème édition, 2014, p. 87 à 88. Voir également Michel de VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 7ème édition, 2009, p. 172.

[5] Dans le même sens, Jean RIVERO affirmait que « Ce qui caractérise une Constitution, c'est l'autorité des règles qu'elle pose, non l'homogénéité de la matière qu'elle régit », Jean RIVERO cité par Michel de VILLIERS et Thibaut de BERRANGER (sous la direction de*), Droit public général,* Paris, Lexis Nexis, manuel, 5ème édition, 2011, p. 375.

[6] La suprématie de la Constitution malienne du 25 février 1992 sur les autres normes est indirectement énoncée par les articles 70, 86 et 90. Dans le même sens, elle a été formulée de manière très explicite par la Cour constitutionnelle dans un arrêt n° 96-006 du 14 novembre 1996 relatif à l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême « Considérant que la hiérarchie des normes exige que la loi organique, norme inférieure se conforme à la supérieure qu'est la Constitution… ».

[7] Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., Manuel, 26ème édition,1999, p. 60.

[8] Voir les articles 85 à 86 de la Constitution du 25 février 1992.

[9] Thierry DEBARD*, dictionnaire de droit constitutionne*l, Paris, Ellipses, 2002, p. 84.

et seulement si l'édiction d'une seconde norme contraire à la première peut être sanctionnée »[10].

Au Mali, c'est une Cour constitutionnelle[11] qui est chargée de sanctionner les violations de la Constitution par les normes de valeur juridique inférieure[12]. Se faisant, le contrôle apparaît comme un élément de la garantie juridictionnelle des Constitutions normatives[13]. C'est au regard de ce contexte d'actualité qu'il convient d'envisager l'analyse de l'arrêt n° 2016-05 du 5 mai 2016 de la Cour constitutionnelle du Mali.

En effet, il était demandé à la haute juridiction de donner un contenu précis au principe de la libre administration des collectivités territoriales. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est un principe historique à valeur constitutionnelle[14] dans le droit constitutionnel malien. Il implique d'abord, que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils

[10] Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 60-61.

[11] Les Cours constitutionnelles sont « des juridictions créées pour connaître spécialement et exclusivement du contentieux constitutionnel, situées hors de l'appareil juridictionnel ordinaire et indépendantes de celui-ci comme des pouvoirs publics », Louis FAVOREU cité par Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionne*l, Paris, Sirey, 7ème, 2009, p. 94. La Constitution du 25 février 1992 a créé pour la première fois une véritable juridiction constitutionnelle indépendante au Mali : la Cour constitutionnelle. Avant cette évolution, la juridiction constitutionnelle n'était qu'une section logée au sein de la Cour suprême. Voir sur ce point, l'article 66 de la Constitution du 2 juin 1974.

[12] Voir l'arrêt n° 96-006 du 14 novembre 1996 déjà cité.

[13] Articles 85 et 86 de la Constitution malienne du 25 février 1992, voir également Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionne*l, *op. cit*., p. 84.

[14] Article 98 de la Constitution du 25 février 1992.De même, le principe de la libre administration a été consacré pour la première fois comme principe à valeur constitutionnelle dans une décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie (*RJCI*, p. 69) cité par Louis FAVOREU (sous la direction), *Droit constitutionnel, op. cit*., p. 417.

élus ; ensuite, qu'elles soient dotées de la personnalité morale[15] et enfin, que lesdites collectivités territoriales bénéficient de l'autonomie financière[16].

Toutefois, l'application de ce principe peut paraître difficile dans certaines circonstances, ce qui explique le fait que le législateur lui-même ait prévu des restrictions[17]. Si nécessaire soient-elles pour la continuité du service public[18], la question de la compatibilité de ces restrictions avec le principe d'une collectivité territoriale qui devrait être administrée librement par des conseils élus se trouve posée. Tel est le cas de l'arrêt n° 2016-05/CC du 05 mai 2016. Mais avant tout développement sur ce sujet, il convient de faire un bref rappel des faits ayant occasionnés la saisine du juge constitutionnel.

En effet, dans le but de réadapter le régime juridique des délégations spéciales à l'évolution du contexte socio-politique du Mali marquée : par les prorogations successives du mandat des élus locaux et régionaux arrivé à expiration en 2013, par l'insécurité rampante et la violence dans certaines régions du Mali, par la cessation de fonction de beaucoup d'élus locaux pour diverses raisons, par le report des

---

[15] Groupement doté de la personnalité juridique, donc titulaire lui-même de droits et obligations abstraction faite de la personne des membres qui le composent. Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 20ème édition, 2013, p. 676.

[16] Article 1er de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 modifiée déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[17] Article 11 de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales modifiée.

[18] Concernant la continuité du service public se référez à la décision n° 79-105 C.C. du 25 juillet1979, cité par Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 11ème édition, 2001, p. 367-383. Voir également C.E, 7 juillet 1950, Dehaene ; C.E, 28 juin 1918, Heyriès ; cités par Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE et Bruno GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 19ème édition, 2013, p. 399-409 ; CE, 10 janvier 1902 Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen cité par Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE et Bruno GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 12ème édition, 1999, p. 54.

élections locales et régionales, par la signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger[19], le gouvernement du Mali a initié et fait adopter par l'Assemblée nationale, la loi n° 2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des collectivités Territoriales. Ladite loi institue une autorité intérimaire pour exercer les fonctions du Conseil communal, du Conseil de cercle et du Conseil régional en cas de dissolution ou de démission de tous ses membres ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres ou lorsque les dits conseils ne peuvent être constitués ou lorsqu'ils ne sont plus fonctionnels pour quelque cause que ce soit.

C'est à ce niveau que la question de la constitutionnalité de la nouvelle loi portant Code des collectivités territoriales a été soulevée. Ainsi, par requête en date du 11 avril 2016, une quinzaine de députés à l'Assemblée nationale, tous membres du groupe parlementaire Vigilance républicaine et démocratique (VRD)[20] ont déféré à la Cour constitutionnelle aux fins de contrôle de constitutionnalité certaines dispositions de ladite loi. La requête est enregistrée le 13 avril 2016 à 11 h sous le n° 16. Il est utile de rappeler ici que la Cour constitutionnelle du Mali est dotée d'une compétence d'attribution[21] comme le précise elle-même la haute Cour.

---

[19] Il s'agit de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger signé entre le gouvernement de la République du Mali et les mouvements signataires à Alger de la feuille de route du 24 juillet 2014.

[20] Vigilance républicaine et démocratique est un groupe parlementaire de l'opposition dans l'Assemblée nationale du Mali.

[21] Cela signifie que la Cour constitutionnelle exerce dans un champ de compétence normative établi par la Constitution sous la forme d'une liste de matières spécifiques en principe limitativement énumérées. Elle ne saurait être appelée à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément par la Constitution ou la loi organique. La Cour constitutionnelle du Mali l'avait précisé dans son arrêt n° 96-002 des 23, 24, 25 juillet 19996 « Considérant que la Constitution et la loi organique relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle ont strictement déterminé la compétence de la cour constitutionnelle qui ne peut être appelée à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les

Elle est juge de la constitutionnalité des lois et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. La haute juridiction est l'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics[22]. De même, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois avant leur promulgation ; les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Haut conseil des collectivités et du Conseil économique, social et culturel avant leur mise en application quant à leur conformité à la Constitution ; les conflits d'attribution entre les institutions de l'État ; la régularité des élections présidentielles, législatives et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats[23].

Dans leur requête, les requérants reprochent à la loi querellée[24], de contenir des dispositions contraires à la Constitution notamment les articles 11, 12, 86, 87, 152 et 153 nouveaux qui violeraient le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 98 de la Constitution. Dans le même sens, ils reprochent à la loi querellée de n'avoir pas respecté la procédure d'élaboration d'une telle loi en ce sens que le gouvernement était tenu de saisir le Haut conseil des collectivités pour toutes les actions concernant le développement local et régional, la protection de

---

modalités qu'elles ont fixées ». Mais auparavant, elle avait été précédée par son homologue français qui avait reconnu sa compétence d'attribution dans une décision du 23 septembre 1992 relative au traité de Maastricht, Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit*., p. 794-824. Voir également à ce sujet : Michel DE VILLIERS et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionne*l, *op. cit.,* p. 59-64. ; Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1ère édition réimprimée en 2004, p. 25.

[22] Article 85 de la Constitution du 25 février 1992.

[23] Article 86 de la Constitution.

[24] La loi n° 2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des collectivités territoriales.

l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités[25].

En revanche, dans son mémoire en date du 28 avril 2016 , le gouvernement objecte que la loi querellée ne remet nullement en cause, le principe de la libre administration des collectivités territoriales en ce sens qu'elle ne porte atteinte ni à la capacité juridique ni la capacité contractuelle et ne porte non plus atteinte à l'autonomie financière ni au pouvoir réglementaire dérivé des collectivités territoriales, et ne renforce la tutelle de l'État sur les actes ou sur les organes des collectivités. En plus, le gouvernement soutient que la consultation du Haut conseil des collectivités territoriales n'est obligatoire que pour les actions concernant les domaines cités-dessus. Que dans le cas de l'espèce, il s'agit d'une loi et non d'action à entreprendre. Mais on peut se demander s'il est possible d'entreprendre une action dans les collectivités territoriales sans que celle-ci ne s'inscrive dans un cadre législatif ou réglementaire préalablement défini. La faiblesse de cet argument apparaît manifeste à la lecture des dispositions de l'article 97 de la Constitution. Face à cette divergence d'interprétation, le juge devait répondre de notre point de vue à deux questions principales. Y a-t-il eu violation du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales lorsque des organes nommés sont institués à la place des conseils élus furent-ils pour une période intérimaire ? Dans le même sens, le gouvernement était-il tenu de saisir pour avis le Haut conseil des collectivités avant l'adoption de la loi querellée ?

La haute juridiction a rejeté la requête des membres du groupe parlementaire Vigilance républicaine et démocratique (VRD) en consacrant d'une part, l'« habilitation législative »[26] comme une

[25] L'article 99 alinéa 4 de la Constitution impose au gouvernement de consulter obligatoirement le Haut conseil des collectivités pour toutes actions concernant développement local et régional, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités

[26] L'habilitation législative est une autorisation donnée par la loi. Dans le cadre de la décentralisation, elle signifie que l'exercice de la libre

nouvelle condition de la libre administration des collectivités territoriales et d'autre part, en qualifiant la divergence d'interprétation de la procédure d'adoption de la loi de « conflit d'attribution »[27]. Dans le cadre de notre analyse, ces deux problèmes principaux retiendront notre attention sans pour autant écarter les autres questions soulevées par l'arrêt, dont l'intérêt n'est pas négligeable. Il en est ainsi de l'omission dans la rédaction de l'article 86 nouveau, de la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le Conseil de cercle ou l'absence de fonctionnalité de celui-ci. La loi n'ayant pas décrit la procédure, en principe, elle devrait être réglée par voie réglementaire conformément à l'article 297 du Code.

La question était de savoir si cette omission ne constituait pas une entorse au respect de la répartition des compétences entre le domaine de la loi et celui du règlement. La haute juridiction répond de façon paradoxale : « Considérant qu'il résulte de cette rédaction que la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le Conseil de cercle ou la non fonctionnalité de celui-ci est bien décrite pendant

---

administration, qui suppose la personnalité juridique et l'autonomie financière est subordonné au respect des conditions fixées par la loi.

[27] En général le conflit d'attribution est une difficulté affectant le règlement des litiges du fait du partage de compétence qui résulte du principe de séparation des autorités administrative et judiciaire dont la solution incombe au Tribunal des conflits. Il peut être négatif ou positif. Dans le cas du conflit négatif, les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire se déclarent successivement incompétentes sur un même litige en estimant respectivement que la connaissance de ce litige appartenait aux juridictions de l'autre ordre. En revanche, le conflit positif est la situation dans laquelle une juridiction de l'ordre judiciaire prétend continuer à statuer sur un litige dont elle est saisie alors que l'autorité administrative a revendiqué la connaissance de ce litige pour la juridiction administrative. Voir Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F, 4ème édition corrigée 1994, p. 180-181. Cependant, le conflit d'attribution dont il est question ici se rencontre dans le fonctionnement des services publics. Il s'agit d'un acte d'empiètement d'une institution sur les attributions d'une autre institution. Ce phénomène assez fréquent au Mali. En effet, il n'est pas rare de voir des services se disputer sur leurs attributions respectives. Cette situation résulte généralement des insuffisances rédactionnelles des textes de création.

que l'article 87 suivant précise les modalités de nomination des membres de l'autorité intérimaire de cercle ».

Il y a là manifestement une erreur d'appréciation. En effet, la lecture de la procédure décrite par l'article 86 nouveau ne fait apparaître nullement l'autorité de rédaction du rapport ni celle constatant l'impossibilité de constituer le Conseil de cercle ou la non fonctionnalité de celui-ci. Il en est de même, de la nature de l'acte réglementaire devant être utilisé (décret, arrêté). Une subtile comparaison entre les dispositions des articles 11, 86 et 152 relatifs respectivement au Conseil communal, au Conseil de cercle et au Conseil régional révèle clairement la faiblesse de l'argumentation de la Cour constitutionnelle concernant ce grief. En conséquence, la procédure n'est pas bien décrite comme l'admet la Cour. Dans le même ordre d'idées, le juge devait se prononcer également sur une autre question secondaire à savoir l'absence de motivation de l'acte administratif devant constater l'impossibilité de constituer le Conseil communal, le Conseil de cercle, le Conseil régional ou du District et/ ou leur fonctionnalité[28].

Sans s'évertuer dans une véritable démonstration juridique, le juge constitutionnel répond par une déclaration générale d'incompétence[29] : «S'agissant de la régularité d'un acte administratif, son appréciation ne pouvant relever du juge constitutionnel, la Cour

[28] Pour ce faire, les requérants se fondaient sur la loi n° 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics. Cette loi dispose en son article 7 : « Les usagers des services publics ont le droit d'être informés des motifs des décisions administratives individuelles ou collectives défavorables qui les concernent ». Cette disposition est complétée par l'article 8 : « L'obligation de motivation s'applique aux décisions qui : infligent une sanction ; refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ».

[29] Voir sur la question : Louis FAVOREU et Thierry S. RENOUX, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Paris, Sirey, 1992, p. 6-7.

se déclare incompétente pour l'examen de ce grief ». A ce niveau, on peut estimer que cette déclaration générale d'incompétence de la Cour constitutionnelle à l'égard des actes administratifs est contraire à sa jurisprudence antérieure sur le contrôle des actes administratifs[30]. Sous le bénéfice de ces précisions, la manière dont le juge constitutionnel appréhende le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ainsi que la qualification de la violation de la procédure d'adoption de la loi querellée demeurent les éléments les plus importants dans cet arrêt. C'est pourquoi, on a pu constater non seulement que le juge consacre l'habilitation législative comme une nouvelle condition de la libre administration des collectivités territoriales **(I)** mais aussi, qualifie de façon maladroite la divergence d'interprétation sur la procédure d'adoption de la loi portant code des collectivités **(II).**

I – La consécration de l'habilitation législative comme une nouvelle condition de la libre administration des collectivités territoriales

L'arrêt n° 2016-05 du 5 mai 2016 est le plus important des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de constitutionnalité d'une loi de décentralisation. Il présente un intérêt doctrinal certain[31] en ce sens qu'il consacre non seulement l'habilitation législative comme la condition nécessaire (***A***) mais aussi restrictive de la libre administration des collectivités territoriales (***B***).

A - Une condition nécessaire.

À travers cet arrêt, le juge constitutionnel malien place l'habilitation législative au cœur de la libre administration des

[30]Dans certains arrêts antérieurs, le juge constitutionnel s'était déjà prononcé sur la régularité des actes administratifs même si ces actes concernaient les opérations électorales. Voir à ce sujet les arrêts n°97-14 CC/ du 14 février 1997 ; 97-35 CC/ du 03 avril 1997 et 01-127/CC du 11 décembre 2001.

[31] Traditionnellement, l'habilitation législative n'est pas considérée dans la doctrine comme une condition nécessaire de la libre administration des collectivités territoriales. A cet égard, cet arrêt constitue une avancée notable dans l'étude du droit de la décentralisation.

collectivités territoriales. Mais avant, il convient de s'arrêter sur le principe de la libre administration dans le droit malien. Le principe de la libre administration est un principe historique qui a survécu à tous les changements de Constitutions au Mali. En effet, la Constitution de la première République du Mali [32] posait déjà le principe[33]. Il sera reprit exactement dans les mêmes termes par la Constitution de la deuxième République[34] avant le changement terminologique qui sera introduit par la Constitution de la Troisième République[35]. Si l'article 70 contient l'expression collectivité locale[36], en revanche, son pendant, l'article 98, lui, emploie celle de collectivité territoriale[37]. Il s'agit là manifestement d'une confusion sémantique que le juge constitutionnel aurait dû d'abord lever avant toute autre chose[38]. En fait, on peut se demander si les deux terminologies sont équivalentes[39]. Il s'observe que cette appréhension ne semble pas être évidente dans la mesure où lors de la révision de la Constitution

[32] Il s'agit de la Constitution du 22 septembre 1960.

[33] Le principe de la libre administration est posé par l'article 24 de la Constitution ci-dessus citée : « La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources »

[34] C'est l'article 49 de la Constitution du 2 juin 1974 qui énonce le principe dans les mêmes termes que sa devancière.

[35] Il s'agit de la Constitution du 25 février 1992.

[36] L'article 70 de la Constitution du 25 février 1992 qui décrit la procédure de vote de la loi, précise la répartition des compétences entre la loi et règlement reprend exactement la formulation contenue dans les Constitutions devancières.

[37] C'est à ce niveau qu'apparaît la différence de la Constitution de la Troisième République avec ses devancières. L'expression collectivité territoriale est employée de façon explicite.

[38] Le juge constitutionnel malien avait l'occasion de lever cette fois-ci l'équivoque. Malheureusement, il ne s'est pas prononcé dans ce sens, laissant ainsi la confusion perdurer.

[39] Il semble qu'il n'y a pas de consensus véritable sur les deux terminologies. Si certains auteurs l'emploient, par contre, d'autres ne l'utilisent pas comme équivalentes.

française en mars 2003[40], l'expression collectivité territoriale avait été préférée à celle de collectivité locale même si une partie de la doctrine continue encore à assimiler les deux expressions[41]. Sans prétendre clore le débat, on peut modestement soutenir que l'expression collectivité locale semble être réservée par le législateur malien aux collectivités régionales et subrégionales à l'exclusion du district de Bamako[42]. C'est ce que fait ressortir en suspens l'analyse des dispositions de la loi n° 93-008 du 12 avril 1993 modifiée déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales[43]. Dans cette situation, l'expression collectivité territoriale conviendrait mieux et devrait être préférée à celle de collectivité locale qui semble être beaucoup plus restrictive. Cette insuffisance liée à l'utilisation des deux expressions pourrait être comblée par la prochaine révision de la Constitution[44].

Sous le bénéfice de cette précision, le juge était appelé dans cette affaire à préciser les contours du principe de la libre administration des collectivités territoriales en l'absence de toute définition[45]. Par cette occasion, il devrait statuer sur les restrictions apportées à la libre administration. En principe, la libre administration consiste en la

[40] La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a officiellement proclamé que la République est décentralisée (article 1er dernière phrase) et l'expression collectivité territoriale a définitivement remplacé celle de collectivité locale (article 34 et titre XIII, article 72).

[41] Voir par exemple, Serge GUINCHARD et Thiery DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques*, *op. cit*., p. 174.

[42] Voir l'article 3 de la loi n° 93-08 du 12 avril 1993 modifiée déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[43] *Idem* article 1er.

[44] Un comité chargé de la révision de la Constitution du 25 février 1992 a été créé récemment.

[45] Si la Constitution française n'avait pas utilisé, avant 2003, le concept de décentralisation, elle avait adopté en revanche la « notion de libre administration » déjà présente dans le texte constitutionnel de 1946 (art. 87). De ce fait, les collectivités territoriales semblaient ainsi assurées de vivre selon un certain degré de liberté, même tempéré par un contrôle. Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, Tome 1ère édition 2011, p. 307.

pleine capacité juridique dans l'exercice des attributions par les collectivités. Celles-ci doivent disposer d'un Conseil élu doté d'attributions effectives[46] et de l'autonomie financière[47]. Mais compte tenu des vicissitudes de la vie de l'État[48], il peut y arriver que les organes des collectivités ne soient pas élus mais nommés par le pouvoir exécutif[49]. Dans une telle hypothèse, peut-on encore parler de libre administration des collectivités territoriales ? La solution transitoire adoptée par le Code des collectivités modifié[50] ne

[46] Conseil constitutionnel, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 et reprise dans la décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 citées par Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, *op. cit*., p. 310.

[47] L'existence de ressources propres et suffisantes est érigée en condition de la libre administration. Article 34 alinéa 6 de la Constitution française, art. 70 de la Constitution du Mali.

[48] Le contexte est marqué par les prolongations successives du mandat des élus locaux et régionaux, par l'insécurité rampante et la violence dans certaines régions du Mali, la cessation de fonction de beaucoup d'élus locaux pour diverses raisons, par le report des élections locales et régionales initialement programmées en octobre 2015 sur la demande d'une bonne partie de la classe politique après les élections locales tenues en 2009 et les élections nationales tenues en 2013 et 2014.

[49] Il désigne traditionnellement le gouvernement. Dans un autre sens, le pouvoir exécutif est celui qui assure l'exécution des lois. Voir Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1ère édition réimprimée en 2004, p. 84.

[50] A titre d'exemple, l'article 9 de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales modifié disposait que : « En cas de dissolution du Conseil communal ou de démission de tous ses membres, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un Conseil communal ne peut être constitué, une délégation spéciale chargée d'en remplir les fonctions est nommée sur proposition du Ministre chargé des collectivités territoriales, par décret pris en Conseil des Ministres dans les quinze (15 jours) jours qui suivent la dissolution, l'acceptation de la démission ou l'annulation définitive de l'élection. La délégation spéciale se compose de (7) membres, dont un Président qui remplit les fonctions de Maire. Le Président peut déléguer une partie de ses attributions à d'autres membres. Aucun membre du Conseil dissous ne peut faire partie de la

constitue-t-elle pas une entorse au principe de la libre administration ? C'est en suspens, les quelques questions majeures qui étaient posées au juge constitutionnel malien. Il répond par la négative[51] en estimant que la libre administration des collectivités territoriales suppose nécessairement que celles-ci soient habilitées par la loi à disposer d'une réelle capacité de décision, qui leur permette de gérer leurs propres affaires[52]. Ici, il s'observe que pour le juge constitutionnel malien, l'habilitation législative est la condition sine qua non de la libre administration des collectivités territoriales.

En clair, il n'y a pas de libre administration sans une habilitation législative. C'est à ce niveau que l'arrêt n° 05/2016 de la Cour constitutionnelle apparaît comme la plus importante ayant statué sur la conformité d'une loi de décentralisation à la Constitution. Jusque-là, la haute juridiction n'avait jamais opéré un contrôle au fond d'une loi intéressant la libre administration contrairement à son la matière électorale ou il avait consacré la liberté de candidature comme principe comme principe à valeur constitutionnelle [53].Dans l'arrêt

---

délégation spéciale ». Les délégations ont été remplacées par les autorités intérimaires.

[51] Voir les considérants 3 et 4 de son appréciation sur la violation du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et singulièrement sur la substitution d'organes nommés aux conseils élus.

[52] Le juge reconnaît ici le maître mot de la décentralisation « l'autonomie » qui se traduit en termes plus juridiques par le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, il reconnaît leur autonomie juridique, organique et fonctionnelle.

[53] Sur l'interdiction d'enregistrement de la déclaration de candidature le juge avait conclu que la liberté de candidature est un principe à valeur constitutionnelle. Considérant que l'article 66 alinéa1 de la loi dispose : « est interdit l'enregistrement de la déclaration de candidature d'une liste sur laquelle figure un candidat inéligible. Le refus d'enregistrement fait l'objet d'un affichage dans les bureaux de vote » ; que l'article 27 alinéa1 de la Constitution dispose « Le suffrage est universel ,égal et secret », que la liberté de candidature est un principe à valeur constitutionnelle ; qu'on ne peut donc interdire l'enregistrement d'une déclaration de candidature d'une liste qui comporterait le nom d'un candidat inéligible, que seule une juridiction compétente saisie dans les formes déterminées par la loi peut annuler la déclaration de candidature de la liste comportant un candidat

n° 2016-05 du 5 mai 2016 , le juge constitutionnel a saisi l'occasion pour ajouter une quatrième condition[54] aux trois autres déjà contenues dans la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée[55]. Selon le juge, le principe de la libre administration est un principe fondé sur les articles 97 et 98 de la Constitution[56]. Sur ce point, il rejoint son homologue français qui s'était déjà prononcé dans le même sens dans une série de décisions sans faire pour autant de l'habilitation législative, une condition nécessaire de la libre administration des collectivités territoriales[57]. Cependant, il admet que des restrictions soient portées à la libre administration par habilitation législative. On peut également estimer qu'il s'inscrit dans une continuité jurisprudentielle sous régionale dans une certaine mesure en ce sens que son homologue sénégalais l'avait abordé dans le même sens en 2001. En effet, dans une décision rendue le 11 décembre 2001[58] relative à une loi prorogeant le mandat

---

inéligible ; qu'ainsi l'article 66 est contraire à la Constitution », Cour constitutionnelle, arrêt n° 96-003 du 25 octobre 1996.

[54] L'habilitation législative devient désormais une condition de la libre administration des collectivités territoriales au Mali en ce sens que les décisions de la Cour constitutionnelle s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles et à toutes les personnes physiques et morales. De même, elles ne sont susceptibles d'aucun recours. Article 94 de la Constitution.

[55] Voir les articles 1er et 5 de la loi n°93-008 modifiée déjà citée.

[56] Au sens des articles 97 et 98 de la Constitution, les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi et s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions, par elle, fixée.

[57] CC, n°79-104 DC 23 mai 1979, territoire de Nouvelle-Calédonie. Mais ce sont principalement les deux décisions du 25 février 1982 (CC, n° 82-137 DC, et 82-138 DC qui ont affirmé que le principe de la libre administration est un principe fondé sur l'article 72. Voir Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, *op. cit*., p. 308.

[58] Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n° 4/2001 du 11 décembre 2001 cité par Moussa ZAKI, « Droit d'amendement des députés et principe de libre administration des collectivités locales : Observations sous Décision

des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseillers ruraux, le juge constitutionnel sénégalais admis que l'institution des délégations spéciales[59] qui ont pour objet d'assurer la continuité de l'activité des collectivités ne viole pas les dispositions constitutionnelles des articles 67 et 102[60].

B - Une condition dérogatoire

Il a été constaté dans les développements précédents que le juge constitutionnel avait ajouté l'habilitation législative comme une quatrième condition de la libre administration des collectivités territoriales[61]. En même temps, le même juge considère que des restrictions peuvent être apportées à la libre administration des collectivités dès lors qu'elles sont autorisées par la loi. C'est qui ressort en suspens du dispositif du deuxième considérant « Une substitution aux organes actuels de gestion des collectivités territoriales, des autorités intérimaires dont la composition, les attributions, et la durée du mandat sont définies par la loi, ne

4/C/2001 du Conseil constitutionnel sénégalais, en date du 11 décembre 2001 », *Revue électronique Afrilex* n° 03/2003, p. 223-242.

[59] Le juge constitutionnel sénégalais définit les délégations spéciales comme des « commissions administratives temporaires composées de membres nommés dans une collectivité locale et chargées de prendre des mesures urgentes et conservatoires, lorsque la collectivité ne peut être constituée, a été dissoute, ne peut se réunir du fait de la démission de ses membres ou la suite de l'annulation de l'élection de tous ses membres ; que ces délégations ont pour objet d'assurer la continuité de l'activité de ces collectivités », *Idem*.

[60] Ces articles traitent la libre administration des collectivités locales.

[61] Traditionnellement les conditions de la libre administration des collectivités territoriales sont au nombre de trois : l'existence d'un conseil élu doté d'attributions effectives, la personnalité juridique et l'autonomie financière. Voir sur ce point Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, *op. cit*., p. 310-311.

compromet nullement l'effectivité de la libre administration des collectivités »[62].

De même, il explique cette restriction à la libre administration par la participation de la dite loi à la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger[63]. Il s'agit là manifestement d'un argument de fait que juridique dans la mesure où l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger n'est même pas intégré dans l'ordonnancement juridique malien[64].

En plus, la Cour elle-même ne le cite pas dans ses visas[65]. De ce fait, comment peut-on justifier en partie une mesure restrictive à la libre administration des collectivités territoriales par un accord dont la nature juridique et la place dans la hiérarchie des normes ne sont pas déterminées ? La Cour aurait dû d'abord situer l'accord dans l'ordonnancement juridique malien avant de le citer comme un acte justifiant la restriction à la libre administration des collectivités territoriales[66]. Mais tel n'a pas été le cas, elle a laconiquement estimé

---

[62] Voir l'appréciation de la Cour sur la violation du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales au niveau du quatrième considérant.

[63] Il s'agit de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger signé entre le gouvernement du Mali et les mouvements signataires de la feuille de route du 24 juillet 2014. Cet accord contient non seulement des mesures destinées à instaurer la paix et la réconciliation nationale mais aussi, celles qui ont pour objet, une meilleure gouvernance.

[64] L'article 3 de l'accord dispose que : « Les Institutions de l'État malien prendront les dispositions requises pour l'adoption des mesures règlementaires, législatives, voire constitutionnelle nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent Accord, en consultation étroite avec les parties et avec le soutien du comité de suivi prévu par le présent accord ». L'arrêt n° 05/2016 a été rendu alors qu'aucune mesure d'adoption n'avait été prise par les institutions de l'État malien.

[65] Les visas de l'arrêt n° 2016-05/CC du 05 mai 2016 qui ne respectent pas la hiérarchie des normes ne mentionnent pas l'accord parmi les textes juridiques de référence alors que de simples documents administratifs comme le rapport, la lettre et le bordereau d'envoi sont visés.

[66] Voir sur ce point : Jean-François AKANDJI-KOMBE, « Contrôle de constitutionnalité et actes politiques de règlement des crises

que le grief n'est pas fondé et ne saurait prospérer. On peut surtout relever ici la faiblesse de l'argumentation de la Cour car le rejet de ce grief n'est pas fondé sur une véritable démonstration juridique. En deux considérants laconiques, la Cour donne la solution qui pour l'essentiel est un rejet. Sous réserve de cette précision, l'habilitation législative comme mesure restrictive à la libre administration des collectivités territoriales est admise depuis longtemps par le législateur[67]et pour la première fois par le juge constitutionnel malien[68]. A cet égard, on peut relever que le juge n'exerce pas un contrôle assez étendu[69] sur les mesures de restriction à la libre administration des collectivités territoriales. Les deux considérants illustrent bien cet état d'esprit. Il ne s'efforce pas par exemple d'exercer un contrôle de proportionnalité des restrictions portées à la libre administration des collectivités territoriales[70]. Sur ce point, le juge constitutionnel malien ne semble pas trop s'éloigner de son homologue français qui garde la même timidité face aux atteintes à la libre administration des collectivités territoriales. Il y a peu de cas d'invalidation de lois méconnaissant le principe de libre administration. En la matière, le juge s'assure juste que les

---

institutionnelles », *Revue afrilex* décembre 2016, site http : afrilex.u-bordeaux4.fr ; Jean du BOIS de GAUDUSSON : « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », Afrique contemporaine, 2003 (n°206), p. 41 et s. ; Paterne MAMBO : « Les rapports entre la Constitution et les accords politiques dans les Etats africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *Ms Gill Law journal/ Revue de Droit de McGill,* vol. 57, n° 4, 2002, p. 921 et s. ; Moussa ZAKI : « Petites Constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue de Droit public*, nov. 2012, n° 6, p. 1667 et s.

[67] Loi n° 93-008 du 12 avril 1993 modifiée *op. cit*.

[68] L'arrêt n° 2016-05 du 05 mai 2016 inaugure la première jurisprudence en la matière au Mali.

[69] Un contrôle qui va au-delà des contrôles classiques. Par exemple, un contrôle de proportionnalité.

[70] Il s'agit ici pour le juge constitutionnel de fixer un seuil, dont le franchissement entraine la censure de la loi.

interventions législatives ne réduisent pas de façon excessive la libre administration des collectivités territoriales[71].

Néanmoins, le juge constitutionnel a censuré certaines lois qui portent atteintes à la libre administration des collectivités dans quelques décisions. Ces cas de censure correspondent aux décisions n° 83-168 dc du 20 janvier 1984 (loi relative à la fonction publique territoriale)[72]. Dans cette décision le juge intègre dans la libre administration des collectivités territoriales la liberté de recrutement, de création et de suppression des emplois et, plus généralement la liberté de gestion du personnel. De même, dans la décision du 30 novembre 2006 (CC, n° 2006-543 DC)[73] concernant la loi relative au secteur de l'énergie, le juge a confirmé la consécration de la liberté contractuelle, mais en la dissociant de la libre administration. Dans le même ordre d'idées, le Conseil a censuré dans une décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999[74] (loi relative au fonctionnement des Conseils régionaux), une disposition prévoyant la publicité des séances de la commission permanente du Conseil régional en imposant aux débats de la commission de la commission permanente le principe de publicité plutôt que de laisser au règlement intérieur le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration au point de méconnaître l'article 72. Mais la censure la plus manifeste est intervenue avec la décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011[75] (syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete).

Le Conseil constitutionnel procède à l'abrogation de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du Code

---

[71] Voir CC, 20 janvier 1993, n° 92-316 DC) cité par Michel de VILLIERS, Thibaut de BERRANGER (sous la direction de), *Droit public général*, Paris, LexisNexis, Manuel, 5ème édition, 2011, p. 251.

[72] Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, *op. cit.,* p. 308.

[73] *Id*., p. 309.

[74] *Ibidem*, p. 308.

[75] Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY et Philippe YOLKA (sous la direction de), *Traité de droit administratif*, *op. cit*., p. 309.

général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. Il a estimé que, par la généralité des pouvoirs de contrôle ainsi conférés au représentant de l'État sur les actes du maire, quelles que soient leur nature et leur portée, ces dispositions privaient de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des communes de Polynésie française.

Au total, on peut noter que le juge constitutionnel français exerce un contrôle de fond par rapport à son homologue malien en ce sens qu'il exerce *le contrôle de la nécessité et la proportionnalité des restrictions apportées à la libre administration*. Il s'observe ici que seules les atteintes excessives ou injustifiées sont censurées et il existe en quelque sorte un seuil, fixé par le juge constitutionnel, dont le franchissement entraine la censure de la loi[76]. Compte tenu de ce qui précède, il est souhaitable que l'arrêt n° 05/2016 soit le point de départ d'une jurisprudence abondante sur le contrôle des restrictions à la libre administration des collectivités territoriales. Mais cet arrêt n'a pas fini de révéler tout son intérêt et toutes ses insuffisances puisque le juge a opéré une qualification maladroite de la divergence d'interprétation sur la procédure d'adoption de la loi portant Code des collectivités territoriales.

II – La qualification de la divergence d'interprétation sur la procédure d'adoption de la loi portant Code des collectivités locales

Un autre intérêt de l'arrêt n° 05/2016 apparaît dans l'interprétation que le juge fait de l'article 99 de la Constitution[77]. En effet, il apporte une solution maladroite à une question d'apparence facile. Il lui était tout simplement demandé de préciser si le gouvernement était tenu de saisir le Haut conseil des collectivités pour avis avant l'adoption de la loi n° 2016-11/ANRM portant modification de la loi n° 2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n° 2014-052 du 14 octobre 2014

[76] *Idem*.
[77] Cet article définit les missions de l'institution dans la Constitution du 25 février 1992.

portant code des collectivités territoriales. Dans sa réponse, le juge qualifie maladroitement cette divergence d'interprétation en conflit d'attribution (***A***), ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences fâcheuses sur sa jurisprudence future (***B***).

A - Une qualification maladroite

L'interprétation de la loi[78] n'est pas une activité facile et constitue toujours une équation qu'aucun système juridique ne parvient à répondre convenablement. Il s'agit incontestablement d'une des questions centrales en science juridique[79] dans la mesure où elle peut avoir des conséquences néfastes sur la stabilité des institutions. A ce titre, il est à souligner que la difficulté d'interprétation de l'article 36 de la Constitution du 25 février 1992 soulevée suite à la mutinerie du 22 mars 2012 ayant abouti à la démission du président de la République illustre parfaitement cette problématique[80].

---

[78] Jean-Louis BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 1ère édition, 2001, p. 231. Voir également : M. TROPER, « La signature des ordonnances, fonctions d'une controverse », Pouvoirs, n° 41, 1987, p. 75- 91; Marie-Anne COHENDET, *Méthodes de travail*, Paris, Montchrestien, 3ème édition, 1998, p. 27- 32.

[79] La science juridique est l'ensemble des disciplines juridiques correspondant aux différentes branches du droit, Gérard CORNU (sous la direction de), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 4ème édition corrigée, 1994, p. 747.

[80] Suite aux évènements du 22 mars 2012 ayant abouti à la démission du président de la République, une période d'intérim avait été ouverte conformément à l'article 36 de la Constitution. Les fonctions de président de la République étaient exercées par le président de l'Assemblée nationale après constatation de la vacance de la présidence de la République par la Cour constitutionnelle. L'élection d'un nouveau président devait avoir lieu dans un délai de vingt et un jours au moins et quarante jours au plus. Après l'expiration du délai d'organisation des élections, une difficulté d'interprétation s'est posée. Le CNDRE et une partie de la classe politique y compris certains juristes avaient assimilé le délai d'organisation des élections par le président intérimaire à celui de l'intérim or la lecture de l'article 36 faisait apparaître que la durée de l'intérim n'est pas prévue par la Constitution. Cette divergence d'interprétation a été une des causes

Pour mieux appréhender cette divergence d'interprétation, il convient avant tout de prendre connaissance du contenu de cet article 99 : « Le Haut Conseil des Collectivités a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le Gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisine sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des collectivités pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article »[81]. Ainsi, selon l'esprit de ce texte, le Gouvernement ne devrait rien entreprendre dans les domaines cités sans préalablement requérir l'avis de la 7ème institution de la République[82]. Mais il convient de préciser ici qu'il s'agit d'une consultation obligatoire non assortie d'exigence d'avis conforme[83].

Or, il ne ressort nulle part que le gouvernement avait respecté cette formalité avant l'élaboration de la loi querellée[84]. C'est cette omission que les requérants ont reproché à la loi déférée. Ils se fondaient sur les propos des représentants du Haut conseil des collectivités tenus lors des séances d'écoute de la Commission de l'administration territoriale

---

principales de la déstabilisation des Institutions dans la mesure où une partie de la classe politique et de la société civile déniait au président intérimaire toute légitimité.

[81] Article 99 de la Constitution du 25 février 1992.

[82] *Idem* article 25.

[83] On peut distinguer trois types dans la procédure consultative : la procédure consultative facultative, la procédure consultative obligatoire et la procédure consultative assortie d'avis conforme. Dans notre cas ici, c'est la procédure consultative obligatoire non assortie d'exigence d'avis conforme qui est prévue par l'article 99 de la Constitution. Voir sur ce sujet, Charles DEBBASCH, Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 6ème édition, p. 600, Demba SY, *Droit administratif*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2ème édition revue, corrigée et augmentée , 2014, p. 298.

[84] Il en résulte que le gouvernement était tenu de requérir préalablement l'avis du Haut conseil des collectivités mais n'avait aucune obligation de le suivre

et de la décentralisation de l'Assemblée nationale[85]. Le gouvernement lui-même a reconnu cette absence de consultation, mais selon lui, c'était à bon droit, en ce sens que la consultation obligatoire du Haut conseil des collectivités territoriales ne s'imposait que pour les actions et non pour la loi[86].

Face à cette divergence d'interprétation, le juge était appelé à trancher. Dans sa réponse, il estime que « Cette divergence d'interprétation des dispositions de l'article 99 de la Constitution s'analyse en un conflit d'attribution entre deux Institutions à savoir le Gouvernement et le Haut Conseil des Collectivités ». C'est cette qualification maladroite qui retient l'attention de tout lecteur de cet arrêt n° 05/2016 de la Cour constitutionnelle. Comment peut-on assimiler un vice de procédure donc un moyen de légalité externe[87] à un conflit d'attribution qui, selon la même Cour, est le fait de la part d'une « Institution d'effectuer un acte relevant des pouvoirs d'une autre Institution »[88]. Peut-on valablement soutenir ici que le Gouvernement a effectué un acte relevant des pouvoirs du Haut conseil des collectivités ?

En clair, selon la Cour, le fait pour le gouvernement d'élaborer un projet de loi dans le domaine du développement local et régional ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités est un empiètement

[85] Voir rapport n° 16-002/5 L/CATD en date du 30 mars 2016.

[86] Cette argumentation du gouvernement est assez simpliste en ce sens que toute action de développement dans les collectivités territoriales doit se réaliser dans un cadre préalablement défini par une loi.

[87] Traditionnellement les moyens de légalité externe concernent l'incompétence, le vice de forme et de procédure. Voir à ce sujet, Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, *op. cit*., p. 592-602.

[88] Voir l'arrêt n° 01-123 du 30 mars 2001 à propos d'une saisine de la Cour constitutionnelle par la Confédération syndicale des travailleurs du Mali (CSTM) afin d'appliquer un arrêt de la Cour suprême annulant le décret n° 99-272/PRM du 20 septembre 1999 fixant l'organisation, le fonctionnement et les modalités de désignation des membres du Conseil économique, social et culturel, une institution de la République.

sur les pouvoirs du Haut conseil des collectivités. Si on devrait suivre la qualification de la Cour, on n'est amené à reconnaître un domaine de compétence réservé au Haut conseil des collectivités sur les matières citées dans l'article 99.

Or l'alinéa4 de ce dernier consacre de façon explicite la compétence du gouvernement dans le même domaine[89]. Dans ce cas, on peut estimer que le constituant a voulu partager les compétences entre les deux institutions de la République et qu'il n'y avait manifestement aucun conflit d'attribution mais plutôt une violation de procédure[90]. Au-delà, on peut douter que le juge ne s'en soit pas aperçu et qu'il ne s'est posé aucune question en la matière tellement la violation semble manifeste. Faut-il rappeler que la violation d'une règle de procédure est sanctionnée lorsqu'il s'agit d'une formalité substantielle[91]. Dans la mesure où il y avait une forte présomption qu'une règle d'ordre public[92] soit violée, il est possible de se demander comment le juge a pu opérer une telle qualification[93].

---

[89] « … Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des collectivités pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article » (alinéa 4 article 99).

[90] L'inobservation d'une formalité substantielle.

[91] La consultation est une formalité substantielle, dont l'omission vicie la procédure (Conseil constitutionnel, 27 juillet 1982) cité par Pierre ARIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1ère édition, 2003, p. 11. ; CE, 19 décembre 1956 Dame Lancrin CE, 8 avril 1949, Dlle Gand, cité par Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, *op. cit*., p. 600.

[92] Un moyen d'ordre public est un moyen qui touche à la violation d'une règle si fondamentale et si essentielle d'un système juridique que celui-ci serait mis en péril par la généralisation d'une pareille violation. Il importe non seulement que le juge le relève, faute de quoi il ne serait plus « diseur du droit », mais encore qu'aucune règle de délai ou de procédure ne puisse l'empêcher d'ainsi faire. C'est pourquoi le juge peut ordonner une mesure d'instruction à seule fin de relever d'office un moyen d'ordre public (18 février 1987, Morel, *R.F.D.A.* 1988, p. 53. note C. DEBOUY) cité par Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*, *op*. *cit*., p. 589.

[93] Les indices perceptibles de conflit d'attribution n'étaient pas assez élevés jusqu'à leur reconnaître un intérêt majeur.

La faiblesse de l'argumentation du juge constitutionnel est patente. Malgré l'insistance des requérants sur ce moyen d'annulation, il fournit très peu d'éléments pouvant justifier la solution retenue à savoir la qualification en conflit d'attribution. On ne peut relever aucun véritable effort de démonstration juridique. Le juge semble avoir manqué de méthode[94] et l'analyse n'est pas pertinente. On aurait souhaité qu'il examine en profondeur l'ensemble de la procédure d'adoption de cette loi comme prévue par la Constitution. Ce qui impliquerait que le juge vérifie d'abord si le projet de loi fait partie du domaine de la loi[95] ou celui du règlement[96], ensuite, s'il a requis l'avis de la Cour suprême[97] et du Haut conseil des collectivités[98], en plus, s'il a été délibéré en conseil des ministres[99], de même, si le projet a été voté par une majorité simple[100] de députés à l'Assemblée nationale et enfin, s'il a été adopté conformément au règlement intérieur de la troisième institution qui décrit les règles de son organisation interne et de son fonctionnement. Cette dernière exigence est assez logique puisque le même juge estime que le respect des dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale relève de sa compétence attributive[101]. Eu égard à ce qui précède, l'analyse des motifs de l'arrêt n° 2016-05 ne donne pas de réponses satisfaisantes. L'absence

[94] Au sens étymologique, la méthode est un cheminement. Elle est conçue comme un enchaînement raisonné de moyens en vue d'une fin, plus précisément comme la voie à suivre pour parvenir à un résultat. Dans le cas de l'arrêt n° 05/2016, l'utilisation d'une bonne méthode de raisonnement juridique aurait facilement permis à la Cour de déceler ce vice de procédure. Sur la méthodologie juridique, voir Jean-Louis BERGEL, *Méthodologie juridique, op. cit.* p. 17.
[95] Article 70 de la constitution.
[96] Article 73 alinéa 1.
[97] Article 75 alinéa 2.
[98] Article 99 alinéa 3.
[99] Article 75 alinéa 2.
[100] Article 70 alinéa 1.
[101] Voir le treizième considérant de l'arrêt n° 2016-12/CC du 13 octobre 2016 concernant la loi n° 2016-049 du 9 septembre 2016 portant loi électorale déférée à la Cour constitutionnelle aux fins de contrôle de constitutionnalité.

d'éléments d'analyse pertinents dans la décision du juge pourrait s'expliquer par la difficulté de ce dernier à trouver dans le droit positif malien et même dans sa propre jurisprudence des arguments juridiques à même de fonder sa décision.

En somme, l'opération de qualification en conflit d'attribution semble être fondée sur une mauvaise appréciation de la question qui lui était posée d'où la nécessité de poser de bonnes questions comme le notait Claude Lévi-Strauss « Le savant n'est pas l'homme qui fournit les vraies réponses ; c'est celui qui pose les vraies questions »[102]. Or, on le sait, le juge avait la possibilité de motiver sa décision par sa fonction qui n'est pas que juridique[103]. C'est parce que la question a été mal appréciée que la réponse apportée a été une analyse erronée, ce qui ne manquera pas d'avoir certainement des conséquences sur la jurisprudence future de la Cour constitutionnelle.

B - Une conséquence fâcheuse

L'efficacité de la justice dépend en grande partie de la fréquence avec laquelle elle est saisie par les justiciables. Une telle situation impose aux juges de rendre des décisions de justice qui font asseoir la conviction des justiciables, à défaut, ces derniers se lasseront de saisir la justice et se tourneront vers des solutions alternatives. Le juge pourrait favoriser sa fréquentation par une interprétation souple des règles de forme et de procédure et une bonne analyse des règles de fond[104]. Les décisions rendues doivent dans la mesure du possible avoir une force de conviction. Tel est en quelque sorte un des défis qui

---

[102]Claude LEVI-STRAUSS cité par Marie-Anne COHENDET, *Méthodes de travail*, *op. cit*., p. 40.

[103] Dans les régimes démocratiques, le juge constitutionnel peut être amené à jouer trois fonctions essentielles : juridique, politique et de stabilité sociale.

[104] À cet égard Raymond ODENT disait : « une procédure est libérale si l'accès au prétoire est facile et économique ; une procédure est satisfaisante si au prix du minimum de formalités, elle protège à la fois le juge contre les risques d'erreurs en le contraignant à s'entourer de toutes les garanties nécessaires et les parties contre les risques de décisions arbitraires ou arrachées par un trop habile adversaire ». Raymond ODENT, *Contentieux administratif*, fascicule III, p. 288.

se pose aux juridictions constitutionnelles africaines en général et celle du Mali en particulier[105]. C'est eu égard à ce contexte qu'on peut examiner les conséquences que l'arrêt n° 05/2016 pourrait produire sur l'activité jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle du Mali. L'arrêt n° 05/2016 a rendu confuse la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur les conflits d'attribution. Ainsi, sa jurisprudence semble manquer de cohérence dans les arrêts dans lesquels, elle s'est prononcée. Ainsi, dans son premier arrêt rendu en la matière, en l'occurrence l'arrêt n° 01/123 concernant une demande d'application d'un arrêt de la Cour suprême portant annulation du décret n° 99-272/P-RM du 20 septembre 1999, le juge constitutionnel déclarait « Qu'aucune Institution n'a effectué un acte relevant des pouvoirs d'une autre Institution ; que la confédération syndicale des travailleurs du Mali(CSTM) déclare que le Pouvoir Exécutif refuse d'appliquer un arrêt de la Cour suprême ; qu'il échet en conséquence de dire qu'il n'y a pas de conflit d'attribution »[106]. On peut affirmer ici que cette qualification opérée par le juge est fondée sur une très bonne appréciation de la question posée. En effet, il revenait au juge de dire si le refus d'application de l'arrêt de la Cour suprême par le pouvoir exécutif était un conflit d'attribution. La réponse donnée par la haute Cour est la bonne, il n'y avait manifestement aucun conflit d'attribution.

Avec cet arrêt, on pouvait admettre que les jalons d'une jurisprudence assez précise étaient posés puisque la Cour avait donné

[105] Face à la nouvelle orientation du droit constitutionnel qui devient de moins en moins un droit d'action entre les mains des autorités politiques mais de plus en plus un droit d'équilibre des rapports entre les pouvoirs publics et les citoyens, qui définit des règles de nature à encadrer l'exercice du pouvoir et, par suite, un espace de liberté pour les citoyens, le juge constitutionnel est appelé à jouer un rôle déterminant. Ce rôle passe par l'assouplissement des conditions de recevabilité des requêtes et la qualité des décisions qui doivent reposer sur des analyses juridiques pertinentes. Voir sur l'évolution du droit constitutionnel africain, préface de Babacar KANTE in Ismaïla Madior FALL (sous la direction de), *Les décisions et avis du Conseil Constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2008, p. 13.

[106] Quatrième considérant de l'arrêt n° 01-123 du 30 mars 2001 déjà cité.

une définition claire d'un point de vue doctrinal au conflit d'attribution. Cette continuité jurisprudentielle s'est poursuivie avec l'arrêt n° 01-126/CC du 2 octobre 2001. Dans cette affaire, des députés à l'Assemblée nationale avaient saisi la Cour constitutionnelle concernant l'arrestation de l'ex-ministre de la Jeunesse et des Sports Adama Koné et la procédure engagée contre celui-ci. Les requérants posaient la question de savoir si une juridiction de droit commun est compétente pour connaître une infraction reprochée à un ministre dans l'exercice de ses fonctions. La haute juridiction est restée fidèle à sa jurisprudence rendue en mars 2001 « Considérant que dans son arrêt n° 123 en date du 30 mars 2001, la Cour constitutionnelle a précisé qu'en cas de conflit d'attribution entre les Institutions de l'État, la saisine de la Cour constitutionnelle ne peut et ne doit se faire que par les Institutions concernées sous la plume de leurs chefs car ce sont ces Institutions qui ont un intérêt et la qualité pour agir ; que le 1/10e des députés ne peuvent saisir la Cour constitutionnelle que dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois conformément aux termes de l'alinéa 2 de l'article 45 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle ; qu'il appartient par conséquent au Président de l'Assemblée nationale après délibération de l'Assemblée Nationale sur la question de saisir la cour constitutionnelle ; qu'il y a lieu de déclarer la saisine des députés irrecevable ». Il ressort clairement ici que la Cour reconnaît l'existence d'un conflit d'attribution dans cette affaire. Mais que les requérants n'avaient pas qualité pour saisir la Cour en ce sens que cette saisine revenait au président de l'Assemblée nationale après délibération en sa qualité de président de l'institution. Sans pour autant écarter la qualification de conflit d'attribution de la Cour, on peut se demander si la Cour avait en sa possession tous les éléments d'appréciation qui lui permettaient de reconnaître l'existence d'un empiètement de la Cour suprême sur les pouvoirs de la Haute cour de justice non fonctionnelle à l'époque[107].

[107] L'institution d'une Haute cour de justice chargée de juger le président de la République et les ministres mis en accusation devant elle par l'Assemblée nationale pour haute trahison ou à raison des faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leurs complices en

Si on peut douter de l'existence réelle d'un conflit d'attribution dans ce dernier arrêt, en revanche dans l'arrêt n° 09-01/CC, le conflit d'attribution semble manifeste dans la mesure où une institution a volontairement empiété sur les pouvoirs d'une autre. En l'espèce, le président du Conseil économique, social et culturel avait saisi la Cour constitutionnelle d'une requête aux motifs que son institution n'a pas été consultée sur « les projets de loi relatifs au code de la famille et à l'abolition de la peine de mort » conformément à l'article 108 de la Constitution. Le chef du gouvernement tout en reconnaissant lui-même la violation de procédure avait invoqué les impératifs du travail gouvernemental et les limites de temps prescrites par cette consultation. La Cour constitutionnelle avait rétorqué *que les prescriptions de l'article 108 de la Constitution*[108] *devraient être observées et que les impératifs du travail gouvernemental ne pouvaient contrevenir à une prescription constitutionnelle*[109]. *Que le respect de la Constitution s'impose tant aux particuliers qu'aux pouvoirs publics*[110]. Cependant, cette continuité jurisprudentielle semble être rompue par l'arrêt n° 05/2016 qui fait entrer un nouvel élément dans les conflits d'attribution. Ainsi, ils comprennent désormais en plus des actes effectués par une Institution et qui relèvent des pouvoirs d'une autre Institution, la violation de procédure consécutive à un défaut de consultation obligatoire non assortie d'exigence d'avis conforme. Les conséquences de cette extension des conflits d'attributions sont dangereuses pour l'activité jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle dans la mesure où le champ des conflits d'attributions paraissait déterminé. Une

---

cas de complot contre la sûreté de l'État avait été prévue par l'article 95 de la Constitution. Mais, elle n'était pas fonctionnelle à l'époque des faits.

[108] L'article 108 de la Constitution dispose que : « Le Conseil Economique, Social et Culturel est obligatoirement consulté sur tout projet de loi de finances, tout projet de plan ou de programme économique, social et culturel ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel ».

[109] Dans cet arrêt n° 09-01/CC du 2 février 2009, la Cour constitutionnelle a confirmé son statut d'organe régulateur du bon fonctionnement des Institutions en sanctionnant une violation de procédure.

[110] Voir arrêt n° 09-01/CC du 2 février 2009.

autre faiblesse de l'arrêt n° 05/2016 de la Cour constitutionnelle réside dans l'argumentation évoquée pour rejeter ce grief : la qualité à agir en matière de conflit d'attribution. Le juge constitutionnel semble avoir adopté une conception trop restrictive de la notion de qualité à agir en matière de conflit d'attribution comme condition de recevabilité des requêtes[111]. Dans l'arrêt n° 05/2016, le juge déclare qu'il est de jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle « qu'en cas de conflit d'attribution entre des Institutions de la République, la saisine de la Cour constitutionnelle ne peut et ne doit se faire que par les Institutions concernées sous la plume de leurs chefs car ce sont ces Institutions qui ont un intérêt et la qualité pour agir » (Arrêts n° 01-123 du 30 mars 2001 et n° 01-126 du 2 octobre 2001).

Il est souhaitable que la haute juridiction évolue sur cette jurisprudence dans la mesure où une bonne partie des conflits d'attributions au Mali trouve leurs sources soit dans le silence de la loi soit dans l'imprécision des textes de création des services publics[112]. Dans ce contexte, il ne semble pas être opportun de rejeter une requête introduite par des députés qui auraient relevé une telle situation lors du vote d'une loi. En plus, il est de l'intérêt général que la suprématie de la Constitution soit garantie. Dans le cas de l'arrêt n° 05/2016, les requérants n'ont pas soulevé le grief du conflit d'attribution et c'est à bon droit puisqu'il n'y avait aucun conflit d'attribution mais plutôt une violation de procédure. Comme précédemment annoncé, le juge lui-même aurait dû soulever d'office ce grief qui est une règle d'ordre public. En définitive, l'arrêt n° 05/2016 de la Cour constitutionnelle est un exemple d'arrêt dont l'intérêt juridique est certain. Le juge devait répondre à des questions

[111] La qualité à agir tient uniquement à la situation de l'intéressé .Le requérant doit réunir les conditions générales de capacité nécessaire pour agir en justice. Voir Alain BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, p. 465. Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques, op. cit.*, p. 744.

[112] Voir l'article 3 de la loi n° 2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics.

importantes liées à l'actualité politique et même juridique notamment la précision des restrictions qui peuvent être portées à la libre administration des collectivités territoriales. Au regard des réponses apportées, on peut légitimement se demander si la Cour constitutionnelle n'a pas raté l'occasion d'affiner sa jurisprudence et de s'affirmer comme le véritable garant de la Constitution.

*

* *

COUR CONSTITUTIONNELLE REPUBLIQUE DU MALI

Un- peuple-Un but-Une foi

ARRET N°2016-05/CC DU 05 MAI 201

La Cour Constitutionnelle

Vu la Constitution ;

Vu la loi N°97-010 du 11 février 1997 modifiée par la loi N°02-011 du 05 mars 2002 portant loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle ;

Vu le décret N°94-421/P-RM du 21 décembre 1994 portant organisation du Secrétariat Général et du Greffe de la Cour Constitutionnelle ;

Vu le règlement intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Vu la loi N°93-008 du 11 février 1993 modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;

Vu la loi N°96-025 du 21 février 1996 modifiée, portant statut particulier du District de Bamako ;

Vu la loi N°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes, complétée par la loi N°01-043 du 07 juin 2001 ;

Vu la loi N°99-035 du 10 avril 1999 portant création des collectivités territoriales de Cercles et Régions ;

Vu la loi N°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales ;

Vu la loi N°06-044 du 04 septembre 2006 modifiée, portant loi électorale ;

Vu la loi N°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire ;
Vu la loi N°2012-007 du 07 février 2012 modifiée, portant Code des Collectivités Territoriales ;
Vu la loi N°2016-11/AN-RM portant modification de la loi N°2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la loi N°2014-052 du 14 octobre 2014, portant Code des Collectivités Territoriales ;
Vu la requête en date du 11 avril 2016 du Groupe parlementaire Vigilance Républicaine et Démocratique (VRD) aux fins de contrôle de constitutionnalité de la loi N°2016-11/AN-RM portant modification de la loi N°2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la loi N°2014-052 du 14 octobre 2014, portant code des collectivités Territoriales ;
Vu le mémoire du Gouvernement en date du 28 avril 2016 ;
Vu le décret n°2014-0197/P-RM du 18 mars 2014 portant prorogation du mandat des Conseils Communaux, des Conseils de Cercle, des Conseils Régionaux et du District Bamako ;
Vu n°2014-0810/P-RM du 23 octobre 2014 portant prorogation du mandant des Conseils Communaux, des Conseils de Cercle, des Conseils Régionaux et du District de Bamako ;
Vu la loi n°2015-010 du 24 avril 2015 portant prorogation des mandats des Conseils des Collectivités Territoriales à titre exceptionnel (pour une durée de six mois) ;
Vu la loi n°2015-047 du 07 décembre 2015 portant prorogation des mandats des Conseils des Collectivités Territoriales à titre exceptionnel ;
Vu le rapport n°16-002 L/CATD du 30 mars 2016 de la Commission de l'Administration Territoriales et de la Décentralisation de l'Assemblée Nationale ;
Vu la lettre n°424/SG-AN-RM du 04 avril 2014 du Secrétariat Général de l'Assemblée Nationale transmettant à Madame le Secrétaire Général du Gouvernement aux fins de promulgation la Loi N°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant Code des Collectivités Territoriales ;
Vu le Bordereau d'Envoi N°0158/SGG du 15 avril 2016 transmettant à Monsieur le Secrétaire Général de la Présidence de la République le

projet de loi (voté) portant modification de la loi N°2012-007 du 07 février 2012 modifiée par la loi N°2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des Collectivités Territoriales, pour « signature pour présentation à la promulgation de Monsieur le Président de la République » ;

Les rapporteurs entendus ;
Après en avoir délibéré ;
Considérant que par requête du 11 avril 2016 enregistrée à la Cour Constitutionnelle du Mali le 13 avril 2016 à 11H00mn sous le N°16 les sieurs Seydou DIAWARA, Mody N'DIAYE, Abdoul Malick Seydou DIALLO, Moussa CISSE, Bakary MACALOU, Dotian TRAORE, Amadou CISSE, Alkaïdi Mamoudou TOURE, Adama KANE, Mahamadou Hawa GASSAMA, Habibou SOFARA, Dédéou TRAORE, Cheick Oumar KONATE, Bakary Woyo DOUMBIA et Adama Paul DAMANGO, tous Députés à l'Assemblée Nationale du Mali, membre du Groupe Parlementaire Vigilance Républicaine et Démocratique (VRD) ont déféré à la Cour Constitutionnelle, conformément à l'article 88 alinéa 2 de la Constitution, aux fins de contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n°2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des Collectivités Territoriales ;
Considérant que les requérants exposent :
Que la loi portant modification de celle n°2012-007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014 institue une Autorité intérimaire pour remplir les fonctions du conseil communal, du conseil de cercle et du conseil régional en cas de dissolution ou de démission de tous ses membres ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres ou lorsque lesdits conseils ne peuvent être constitués ou lorsqu'ils ne sont plus fonctionnels pour quelque cause que ce soit ;
Que l'autorité intérimaire est constituée de personnes résidant dans la collectivité concernée et provenant des services déconcentrés de l'Etat,

de la société civile et du secteur privé ainsi que des conseillers communaux sortants ;
Que les membres de l'Autorité intérimaire sont nommés comme suit :

- Pour la commune et le cercle, sur rapport du représentant de l'Etat dans la région, par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales ;
- Pour la région, par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du ministre en charge des collectivités territoriales ;

Que l'impossibilité de constituer le conseil communal ou sa non fonctionnalité est constatée, sur rapport du représentant de l'Etat dans la région, par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales ;
Celles du conseil régional ou de district sont constatées, sur rapport du ministre en charge des collectivités territoriales, par décret pris en Conseil des Ministres ;
Que les députés requérant considèrent que les articles 11 (nouveau), 12 (nouveau), 86 (nouveau) ,87 (nouveau), 152 (nouveau) et 153 (nouveau), violent le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 98 de la Constitution ; que l'article 86 (nouveau) viole l'article 70 de la Constitution ; que la loi a été adoptée en violation de l'article 99, alinéa 3 de la Constitution ;
Que le principe de la libre administration des collectivités territoriales est posé par l'article 98 de la Constitution qui dispose : « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi » ;
Qu'il est admis que du principe de la libre administration, il découle la garantie d'une autonomie à la fois institutionnelle et fonctionnelle au profit des collectivités territoriales et que cette autonomie institutionnelle suppose des conseils élus ;
Que le Conseil Constitutionnel français retient que sans conseil élu, il n'y a pas de libre administration des collectivités territoriales (Cons.const.6 décembre 1990) ;

Que le droit positif malien retient ce principe à travers les articles 204 et 206 de la loi N°06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale modifiée ;
Que ledit article 204 dispose : « en cas de vacance pour quelque cause que ce soit, d'un siège de conseiller communal, le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu est appelé à occuper le siège vacant. Il est procédé ainsi jusqu'à épuisement de la liste. Dans c dernier cas, il y a lieu à l'élection partielle, sauf si la vacance intervient dans les douze (12) derniers mois du mandat communal » ; et l'article 206 (loi 014-053) ajoute : « **en cas de vacance d'un siège de conseiller de cercle, pour quelque cause que ce soit, il est procédé à une élection partielle au sein du conseil communal pour pourvoir au siège vacant conformément aux dispositions du code des collectivités territoriales. En cas de vacance d'un siège de conseiller régional ou du district, le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu est appelé à occuper le siège vacant. Il y a lieu à élection partielle, sauf si la vacance intervient dans les douze (12) derniers mois du mandat** » ;
Que ces dispositions permettent la prise en charge de toutes les éventualités mises en avant pour justifier l'institution des autorités intérimaires ;
Que le Conseil Constitutionnel français retient que la compétence que le législateur exerce en matière de collectivité territoriale doit le conduire à mettre en œuvre le principe de la libre administration sans pouvoir le mettre en cause (Con. const. 20 janvier 1984 ;
Que prescrire dans la loi le remplacement de conseils élus par des organes dont les membres sont nommés par le pouvoir central consacre une mise en cause du principe de la libre administration par le législateur au profit de la déconcentration ;
Que ce faisant, le législateur a mis en cause le principe de la libre administration, donc a violé la Constitution ;
Que le fait que les autorités intérimaires soient substituées aux délégations spéciales de la loi en vigueur ne saurait valablement faire obstacle à la déclaration d'inconstitutionnalité des nouvelles dispositions instituant les autorités intérimaires en ce qu'il est

constant qu'une disposition inconstitutionnelle dont il n'a pas été demandé au juge de déclarer la non-conformité à la constitution se maintient dans le droit positif ;
Qu'il y a lieu en conséquence de déclarer les articles querellés contraires à la Constitution ;
Qu'en tant qu'elle est exigée pour la suspension et la dissolution d'un conseil élu, la suspension ou la révocation d'un maire, d'un président de conseil, la motivation est considérée comme une garantie fondamentale du principe de la libre administration parce qu'elle la protège de la mise en cause sans motif valable ;
Qu'en la supprimant pour des actes devant constater l'impossibilité de constituer le conseil communal, le conseil de cercle, le conseil régional ou de district ou la non fonctionnalité de ceux-ci, le législateur supprime, pour ces matières, une garantie fondamentale du principe de la libre administration ;
Qu'il échet de déclarer contraires à la Constitution les dispositions des articles querellés qui consacrent cette violation de la Constitution ;
Que suivant l'article 70 de la Constitution, « la loi détermine également les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources » ;
Que l'article 73 dispose que : « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère règlementaire » ;
Que l'article 11 (nouveau), pour le conseil communal et l'article 152 (nouveau), pour le conseil régional, considèrent comme principe fondamental de la libre administration des collectivités locales, en insérant dans la loi, la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le conseil ou la non fonctionnalité de celui-ci ;
Que l'article 86 (nouveau), qui concerne le conseil de cercle, ne retient pas cette disposition et que l'article 297 de la loi portant code des collectivités dispose que « les modalités d'application de la présente loi sont déterminées en tant que de besoin par voie règlementaire » ;
Que dès lors, il y a lieu de considérer qu'en ce qui concerne le cercle, ladite disposition sera édictée par voie règlementaire ;
Qu'ainsi la loi querellée ne respecte pas la délimitation des domaines de la loi et du règlement et viole la Constitution ;

Que suivant l'article 99 alinéa 3 de la Constitution, « le gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des Collectivités pour toutes les actions concernant les domaines cités dans le présent article » ;
Que les domaines concernés sont « le développement local et régional, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités » ;
Qu'il est constant et point contesté que le gouvernement n'a pas saisi pour avis le Haut Conseil des Collectivités sur la loi querellée ;
Qu'ainsi ladite loi procède d'une violation de la Constitution et doit être déclarée inconstitutionnelle en la forme ;
Considérant qu'aux griefs sus développés, le Gouvernement par mémoire en date du 28 avril 2016 oppose :
Que l'adoption de la loi modificative du 31 mars 2016 mentionnée ci-dessus, notamment en ces articles 11 (nouveau), 12 (nouveau), 86 (nouveau), 87 (nouveau), 152 (nouveau), et 153 (nouveau), procède d'une volonté de réadaptation du régime juridique des délégations spéciales à l'évolution du contexte socio-politique du Mali ;
Que cette évolution est marquée notamment par les prorogations successives du mandat des élus locaux et régionaux arrivés à expiration en 2013, par l'insécurité rampante et la violence dans certaines régions du Mali, la cessation de fonction de beaucoup d'élus locaux pour diverses raisons (décès, démission, disparition, déplacement prolongé), par le report des élections locales et régionales initialement programmées en octobre 2015 sur la demande d'une bonne partie de la classe politique, par la recomposition du paysage politique après les élections locales tenues en 2009 et les élections locales tenues en 2009 et les élections nationales tenues en 2013 et 2014 et par l'aspiration légitime et forte de nombreux citoyens à participer à la gestion des affaires de leurs collectivités territoriales ;
Qu'en outre, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger prévoit « **la mise en place, le cas échéant et au plus tard trois mois après la signature de l'accord, des autorités chargées de l'administration des communes, cercles et régions du nord durant la période intérimaire. Leurs désignations,**

compétences et modalités de leur fonctionnement seront fixées de manière consensuelle par les parties » ;
Que cet accord, signé sous l'égide de la médiation internationale par le gouvernement et les groupes armés opérant dans les régions du nord du Mali, constitue un acte consensuel qui engage l'Etat ;
Que le Gouvernement l'a signé dans une période exceptionnelle en vue de juguler une situation anormale née et en se fondant sur les responsabilités constitutionnelles du Président de la République (art. 29 de la Constitution) ;
Que dans le cadre de la mise en œuvre des engagements respectifs des parties à l'accord, la modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14octobre 2014, portant code des Collectivités Territoriales, est rendue indispensable ;
Qu'elle permettra de prendre en compte les stipulations de l'accord relatives à « l'administration des communes, des cercles et des régions du nord durant la période transitoire » ;
Que par ailleurs, la possibilité de mettre en place des délégations spéciales dans les collectivités territoriales, organes nommés pour une durée relativement courte et dans des conditions précises, a été constamment posée et consacrée dans les dispositions des textes législatifs relatifs aux collectivités territoriales (Codes) qui ont été édictés depuis 1960 et qu'en faisant du droit comparé, des dispositions similaires existent dans de nombreuses législations étrangères ;
Qu'ainsi, la loi n°95-034 du 12 Avril 1995 portant Code des collectivités Territoriales, abrogée par la loi n°2012-007 du 7 février 2012, l'avait consacrée notamment en ses articles 9, 10, 78et 126 ;
Qu'en France, le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit, en son article L 2121 35, **la mise en place d'une délégation spéciale en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres ; ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué. La délégation spéciale est nommée par décision du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de huit jours à compter de la dissolution, de**

l'annulation définitive des élections, de l'acceptation de la démission ou de la constatation de l'impossibilité de constituer le conseil municipal ;

Que le Mali a maintes fois procédé à la mise en place de délégations spéciales en tant qu'autorités administratives nommées et chargées provisoirement de gérer des affaires locales déterminées ;

Que dans le cas d'espèce, les autorités intérimaires, qui sont assimilables aux délégations spéciales, n'ont pas vocation à remplacer permanemment et définitivement les organes élus des collectivités Territoriales ; que leur mise en place n'est justifiée que par le souci du Gouvernement de réunir les conditions requises pour l'organisation d'élections transparentes, sincères, ouvertes et apaisées sur l'ensemble du territoire national ;

Que ces autorités intérimaires, qui n'exerceront que certaines compétences dévolues aux organes élus des Collectivités territoriales, vont disparaitre dès que seront réunies les conditions requises pour la tenue des élections locales et régionales apaisées et sécurisées sur l'ensemble du territoire ;

Qu'en tout état de cause, elles sont appelées à être remplacées par des conseils élus dans un délai de six (6) mois, sauf prorogation dont la durée ne peut excéder douze (12) mois, en application des dispositions des articles 14, 89, et 155 de la loi adoptée ;

Que l'exception confirmant la règle de droit, la loi déférée à la censure du juge constitutionnel par les députés du groupe parlementaire VRD ne porte nullement atteinte aux fondements de la libre administration des Collectivités Territoriales, **notamment qu'en ce qu'elle ne remet en cause ni la capacité juridique ni la capacité contractuelle des collectivités territoriales et ne porte atteinte ni à l'autonomie financière ni au pouvoir règlementaire dérivé des collectivités Territoriales, et ne renforce la tutelle de l'Etat sur les actes ou sur les organes des Collectivités Territoriales, qu'elle ne remet nullement en cause le principe de l'élection des conseils des collectivités Territoriales, en ce qu'elle constitue un simple assouplissement du caractère électif des organes des collectivités territoriales** ;

Qu'aujourd'hui, il ne souffre d'aucun doute que certains organes élus des Collectivités Territoriales ont cessé de fonctionner depuis l'éclatement de la crise multidimensionnelle en janvier 2012 et que face à une telle situation, le Gouvernement est dans l'obligation d'assurer la continuité du service public ;
Que les autorités intérimaires comporteront une proportion d'anciens élus locaux ou régionaux ;
Qu'il n'est pas à exclure que les listes de candidature déposées aux élections locales de 2009 ne puissent pas être reconstituées, dans les zones où les édifices publics ont été littéralement saccagés ou démolis ;
Que la Constitution qui renvoie à la loi, en son article 70, a pris soin de déterminer notamment les principes fondamentaux du régime électoral, de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence, de leurs ressources et de l'organisation ;
Qu'elle dispose, en son article 97, que « les Collectivités Territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi » et, en son article 98, que « les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi » ;
Qu'en disposant comme ci-dessus, la Constitution a posé et consacré le principe de l'élection des conseils des Collectivités locales et celui de la libre administration de ces Collectivités locales et, subséquemment a donné à la loi le pouvoir et la responsabilité de définir le régime électoral des organes des collectivités territoriales et les conditions dans lesquelles ces collectivités territoriales seront administrées par les conseils élus ;
Qu'en déterminant donc le régime juridique des autorités intérimaires en tant que régime transitoire vers l'élection et en tant que modalité particulière d'administration des affaires des collectivités locales et régionales, la loi du 31 mars 2016 ne viole aucune disposition constitutionnelle, ni ne supprime aucune garantie de la libre administration des collectivités locales ;
Que s'agissant du respect « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », la

jurisprudence constitutionnelle retient « **qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel** » ;
Que la loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014, portant code des collectivités territoriales ne s'écarte pas de cette jurisprudence, en se limitant à :

- changer la dénomination de la délégation spéciale en autorité intérimaire ;
- intégrer une cinquième situation susceptible de justifier la mise en place de l'autorité intérimaire ;
- augmenter la durée des pouvoirs de l'autorité intérimaire, anciennement appelée délégation spéciale et à élargir la base sociale de sa composition ;

Qu'en effet, les dispositions dont la constitutionnalité est contestée visent à organiser la gestion des affaires locales et régionales dans les situations exceptionnelles consécutives notamment à :

- la dissolution du conseil de la collectivité territoriale ;
- la démission de tous les membres du conseil de la collectivité territoriale ;
- l'annulation devenue définitive de l'élection de tous les membres du conseil ;
- l'impossibilité de constituer le conseil de la collectivité territoriale (organiser les élections) ;
- la non fonctionnalité du conseil de la collectivité locale quelle qu'en soit la cause ;

Qu'au demeurant, la loi querellée ne porte pas atteinte à l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle des collectivités locales (conseils élus à terme, attributions effectives, capacité et liberté de décision et de

gestion restées intactes dans un champ de compétences dont les périmètres n'ont pas été modifiés, etc.), qu'elle n'entame aucune des composantes essentielles de la liberté d'action des collectivités locales et qu'elle ne trouve à s'appliquer que dans les cas et conditions qu'elle a définies et précisées ;

Que par conséquent, les moyens d'inconstitutionnalité exposés par les requérants méritent d'être rejetés par la Cour et les articles 11, 12, 86, 87, 152 et 153 nouveaux doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

Que s'agissant du grief de non motivation de l'acte administratif constatant l'impossibilité de constituer le conseil de la collectivité locale, les dispositions de la loi 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics, l'obligation de motiver expressément les actes administratifs ne vaut que pour ceux qui sont réputés défavorables ou pour les cas spécifiquement déterminés par des dispositions législatives ou règlementaires ;

Qu'en outre, en l'absence même de dispositions législatives ou règlementaires prescrivant l'obligation de motivation ou qu'en cas de contestation de motivation arguée, les actes administratifs faisant grief peuvent être déférés à la censure de la juridiction compétente ;

Que le principe est donc l'absence d'obligation de motivation des actes administratifs, sauf dispositions particulières contraires ;

Que l'impossibilité de constituer le conseil est constatée et démontrée par le rapport circonstancié présenté par l'autorité administrative compétente et ce rapport a vocation à indiquer les faits qui justifient et motivent l'installation de l'autorité intérimaire ;

Qu'en ne prescrivant pas expressément l'obligation de motivation de l'arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales constatant l'impossibilité de constituer le conseil communal et le conseil de cercle ou la non fonctionnalité de ceux-ci ou de celle du décret pris en conseil des ministres constatant l'impossibilité de constituer le conseil régional ou la non fonctionnalité de celui-ci, la loi déférée ne viole aucune disposition constitutionnelle ni n'altère l'exercice de la libre

administration des collectivités territoriales par la suppression de garanties instituées à cet effet ;
Qu'il reste entendu qu'en l'absence même de telles dispositions expresses, la régularité juridique de l'arrêté ou du décret à intervenir peut toujours être contestée devant la juridiction compétente ;
Qu'en raison de l'inexistence de dispositions constitutionnelles prescrivant l'obligation de motiver systématiquement les actes administratifs concernant les organes des collectivités locales, il convient d'écarter le moyen tiré de l'omission ou de l'absence d'obligation de motivation des actes administratifs qui président à l'installation des autorités intérimaires ;
Que concernant le grief tiré de la violation de la répartition des matières entre le domaine de la loi et celui du règlement : les requérants estiment que la non insertion de la procédure tendant à constater l'impossibilité de constituer le conseil de cercle et de prescrire en même temps que « les modalités d'application de la présente loi sont déterminées en tant que de besoin par voie règlementaire » constituent une violation de la répartition des matières entre les domaines législatif et règlementaire parce qu'ouvrant ainsi la voie à la détermination de cette procédure par voie règlementaire ;
Qu'en vérité, il s'agit d'un procès d'intention, d'une simple supposition de la part des requérants ;
Que ceux-ci auraient dû attendre l'édiction de tels actes pour pouvoir arguer d'une quelconque violation de la délimitation des domaines de compétence de l'Assemble Nationale et du Gouvernement en matière normative ;
Qu'au surplus, le juge saisi n'a pas à statuer sur la légalité des actes administratifs encore moins sur la légalité des actes qui n'existent pas ;
Qu'en outre, la non description de la procédure de constatation ne saurait constituer une suppression d'une garantie nécessaire à la libre administration des collectivités territoriales ;

Qu'au bénéfice des observations exposées ci-dessus, les moyens tirés de la violation de la répartition des matières entre le domaine de la loi et le domaine du règlement doivent être écartés ;
Que pour invoquer l'inconstitutionnalité de la loi pour violation de l'article 99, alinéa 3 de la Constitution : les requérants estiment que la non consultation du Haut Conseil des Collectivités sur le projet de la Loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 constituerait une violation de l'article 99 de la Constitution dès lors que ledit alinéa fait obligation au Gouvernement de saisir le Haut Conseil des collectivités, pour avis, de toutes actions concernant toute politique de développement local et régional, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités ;
Qu'en fait, la Constitution n'a prescrit l'obligation de consultation sur des projets de loi que dans des cas précis. Par exemple, elle a prescrit, en son article 75 que « les projets de loi sont délibérés en conseil des Ministres après avis de la Cour Suprême et déposés sur le Bureau de l'Assemble
Nationale » et, en son article 107, que « Le Conseil Economique, Social et Culturel est obligatoirement consulté sur les projets de loi de finances… » ;
Qu'en ce qui concerne le Haut Conseil des Collectivités, sa consultation par le Gouvernement n'est obligatoire que pour les actions concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités et, plus généralement, sur toute politique de développement local et régional ;
Que dans le cas d'espèce, il s'agit d'une loi et non d'actions à entreprendre ;
Que dans le cadre du renforcement de la complémentarité entre les Institutions de l'Etat et de l'amélioration des pratiques institutionnelles, la consultation épisodique du Haut Conseil des Collectivités par le Gouvernement sur certains projets de loi ne saurait être assimilée à l'institution d'une consultation obligatoire ;
Que pour conclure, le Gouvernement sollicite de la Cour le rejet de la requête des députés signataires du groupe parlementaire Vigilance

Républicaine et Démocratique (VRD) en date du 31 avril 2016 et de déclarer conforme à la Constitution la loi n°2016 -11-AN/RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n°2012 -007 du 07 février 2012 dans toutes ses dispositions ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE

Considérant que la Constitution, en son article 88 alinéa 2, dispose :
« **Les autres catégories de loi, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour Constitutionnelle soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, soit par le Président de l'Assemblée Nationale ou un dixième des Députes, soit par le Président du Haut Conseil des Collectivités ou un dixième des Conseillers Nationaux ; soit par le Président de la Cour Suprême** » ;
Considérant que cette disposition constitutionnelle est reprise par l'article 45 alinéa 2 de la Loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée portant loi organique déterminant l'organisation et les règles de fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ;
Considérant que l'article 89 de la Constitution dispose :
« **La Cour Constitutionnelle statue dans un délai d'un mois selon une procédure dont les modalités sont fixées par une loi organique.**
Toutefois à la demande du Gouvernement et en cas d'urgence ce délai est ramené à Huit jours.
Le recours suspend le délai de de promulgation de la loi.
Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ou appliquée ».
Considérant que la loi n°02-010 du 05 mars 2002 portant loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibles et les incompatibilités, les conditions de remplacement des membres de l'Assemblée Nationale, en cas de vacance de siège, leurs indemnités et déterminant les conditions de la délégation de vote fixe le nombre des députés à l'Assemblée Nationale à 147 ;
Que la Cour Constitutionnelle a été saisie par quinze députés membres du Groupe Parlementaire Vigilance Républicaine et Démocratique (VRD) qui sont : Seydou DIAWARA , Mody N'DIAYE, Abdoul Malick Seydou DIALLO, Moussa CISSE, Bakary MACALOU,

Dotian TRAORE, Amadou CISSE, Alkaïdi Mamoudou TOURE, Adama KANE, Mahamadou Hawa GASSAMA, Habibou SOFARA, Dédéou TRAORE, Cheick Oumar KONATE, Bakary Woyo DOUMBIA et Adama Paul DAMANGO, soit le dixième des députés de l'Assemblée Nationale aux fins de déclarer inconstitutionnelle la loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des Collectivités Territoriales ;

Considérant que cette saisine satisfait aux conditionnalités prescrites par l'article 88 alinéa 2 de la Constitution et l'article 45 alinéa 2 de la loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée ;

Qu'en conséquence la requête est recevable en la forme ;

SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE D'ADOPTION DE LA LOI

Considérant que par lettre n°009/PRIM-SGG du 25 février 2016, enregistrée à l'Assemblée Nationale sous le n°476 AN du 25 février 2016, le Premier ministre a déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le projet de loi portant modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée portant code des collectivités, après adoption par le conseil des Ministres en sa séance du 24 février 2016, dépôt enregistré sous le n°2016/06 V-L ;

Considérant que la Constitution en son article 70 alinéa 1 dispose : « **la loi est votée par l'Assemblée Nationale à la majorité simple** » ;

Considérant que ledit projet de loi a été adopté par l'Assemblée Nationale en sa séance du 31 mars 2016 par 103 voix pour, 00 contre, 00 abstention ;

Considérant que l'article 89 de la Constitution dispose que : « **le recours suspend le délai de promulgation de la loi** » ;

Considérant que les requérants reprochent à la loi déférée d'avoir été élaborée et adoptée sans l'avis du Haut Conseil des Collectivités (HCC) au mépris des dispositions de l'article 99 alinéa 4 de la Constitution ;

Considérant que ce grief avait été repris à leur compte par des représentants du Haut Conseil des Collectivités lors des séances

d'écoute de la Commission de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation de l'Assemblée Nationale, suivant Rapport n°16-002/5 L/CATD en date du 30 mars 2016 ;

Considérant que le Gouvernement dans son mémoire en défense soutient que la consultation du Haut Conseil des Collectivités n'est obligatoire que pour les actions concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités et plus généralement, sur toute politique de développement local et régional ;

Que dans le cas d'espèce, il s'agit d'une loi et non d'action à entreprendre ;

Considérant que cette divergence d'interprétation des dispositions de l'article 99 de la Constitution s'analyse en un conflit d'attribution entre deux Institutions à savoir le Gouvernement et le Haut Conseil des Collectivités ;

Qu'il est de jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle : « qu'en cas de conflit d'attribution entre les Institutions de la République, la saisine de la Cour Constitutionnelle ne peut et ne doit se faire que par les Institutions concernées sous la plume de leurs chefs car ce sont ces Institutions qui ont un intérêt et la qualité pour agir » (Arrêts n°01-123 du 30 mars 2001 et n°01-126 du 2 octobre 2001) ; qu'il s'ensuit que les requérants n'ont pas qualité à saisir la Cour Constitutionnelle de ce chef ;

SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

En ce qui concerne la substitution d'organes nommés aux conseils élus :

Considérant que les requérants reprochent à la loi déférée d'avoir substitué des organes nommés aux conseils élus ;

Considérant qu'au sens des articles 97et 98 de la Constitution **: Les collectivités Territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi et s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions, par elle, fixées** ;

Considérant qu'au regard de ces dispositions constitutionnelles, la libre administration des collectivités territoriales suppose nécessairement que celles-ci soient habilitées par la loi à disposer d'une réelle capacité de décision, qui leur permette de gérer leurs propres affaires,

Considérant que la loi querellée participe de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger d'une part et d'autre part opère une substitution aux organes actuels de gestion des collectivités territoriales, des autorités intérimaires dont la composition , les attributions et la durée du mandat sont définies par la loi, ne compromet nullement l' effectivité de la libre administration des collectivités territoriales ;

Qu'il s'ensuit que le grief n'est pas fondé et ne saurait donc prospérer ;

En ce qui concerne la non motivation de l'acte administratif constatant l'impossibilité de constituer les conseils élus ou leur non fonctionnalité :

Considérant que les députés requérants reprochent à la loi l'absence de motivation de l'acte administratif devant constater l'impossibilité de constituer le conseil communal, le conseil de cercle , le conseil régional ou du district et/ou leur fonctionnalité ;

Mais, que s'agissant de la régularité d'un acte administratif, son appréciation ne pouvant relever du juge constitutionnel, la Cour se déclare incompétente pour l'examen de ce grief ;

En ce qui concerne la violation de la délimitation du domaine de la loi et de celui du règlement :

Considérant que les requérants reprochent à la loi déférée la violation de la Constitution en ses articles 70 et 73 pour non-respect de la délimitation du domaine de la loi et de celui du règlement ;

Considérant qu'au soutien de grief, ils soulignent que la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le conseil de cercle ou la fonctionnalité de celui-ci a été occultée par la nouvelle loi ;

Mais, **considérant** que l'article 86 (nouveau) est libellé comme suit : « **Lorsque le conseil de cercle ne peut être reconstitué ou n'est plus fonctionnel pour quelques causes que ce soit , une autorité**

intérimaire est mise en place sur rapport du représentant de l'Etat dans la région dans les quinze (15) jours pour remplir les fonctions pendant six (6) mois…» ;
Qu'il résulte de cette rédaction que la procédure de constatation de l'impossibilité de constituer le conseil de cercle ou la non fonctionnalité de celui-ci est bien décrite pendant que l'article 87 suivant précise les modalités de nomination des membres de l'autorité intérimaire de cercle ;
Qu'il s'ensuit que cet autre grief est sans fondement ;

PAR CES MOTIFS :
Article 1er : reçoit en la forme la requête des membres signataires du Groupe Parlementaire Vigilance Républicaine et Démocratique (VRD) ;
Article 2 : la rejette ;
Article 3 : déclare conforme à la Constitution la loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 portant modification de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014 portant Code des Collectivités Territoriales ;
Article 4 : Ordonne la notification du présent arrêt au Premier ministre chef du Gouvernement, au Président de l'Assemblée Nationale, aux requérants et sa publication au Journal Officiel.

Ont siégé à Bamako, le cinq mai deux mille seize
Madame Manassa DANIOKO Président
Madame Fatoumata DIALL Conseiller
Monsieur Mahamoudou BOIRE Conseiller
Monsieur Seydou Nourou KEITA Conseiller
Monsieur Modibo Tounty GUINDO Conseiller
Monsieur Zoumana Moussa CISSE Conseiller
Monsieur M'Pèrè DIARRA Conseiller
Monsieur Baya BERTHE Conseiller
Monsieur Bamassa SISSOKO Conseiller
Avec l'assistance de Maître Abdoulaye M'BODGE, Greffier en Chef./.
Suivent les signatures illisibles

Pour Expédition certifiée conforme délivrée avant enregistrement
Bamako, le 05 mai 2016

Le GREFFIER EN CHEF

Maître Abdoulaye M'BODGE

- II -

VARIA

LE TRANSPORT MARITIME, FLUVIAL ET FERROVIAIRE AU HAUT SENEGAL NIGER : 1882-1930

Bakary Camara,
maître de conférences agrégé d'histoire du droit et des institutions (USJPB), Mali

Selon M.G. François, rédacteur principal au ministère des Colonies, au lendemain des désastres de la guerre de 1870-1871, l'opinion publique française n'était, ni rigoureusement informée de la valeur de l'Afrique occidentale française, ni, par conséquent, éprise d'une idée d'expansion dans ces régions. Les exploits de Faidherbe et les progrès de domination de la France dans les oasis sahariennes avaient fait naître le désir, en partant du Sénégal, d'atteindre le Niger dont on escomptait les services politiques et commerciaux. Tout d'abord domine la pensée de déborder de la vallée du Sénégal dans celle du Niger. C'est la fièvre de ce merveilleux Soudan qui, conquis au cours des premières campagnes dans sa partie septentrionale, excitait, malgré quelques bruyantes désillusions, de non moins puissants enthousiasmes. Puis, la vue du Niger et des régions plus méridionales, mieux arrosées, mieux cultivées et peuplées, modifie les impressions premières et détourne l'attention des contrées les plus proches du Haut-Sénégal. Enfin, les Rivières du sud, le Fouta Djallon, la Côte d'Ivoire, le Dahomey révèlent leurs richesses et l'imagination conquérante peut désormais spéculer sur les contrées étendues, diverses dans leur aspect.[1]

---

[1] M.G. FRANÇOIS (rédacteur principal au ministère des Colonies), *Le Gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française,* Notice publiée par le Gouvernement général à l'occasion de l'exposition Franco-Britannique de Londres, Paris : Libraire-éditeur, Emile Larose, 1908.

Toujours selon l'administrateur colonial, c'est le capitaine Binger qui a démontré l'inexistence des fameux monts de Kong pour anéantir le préjugé qui laissait aux colonies de la Côte d'Ivoire et du Dahomey la modeste importance d'escales, sans relations possibles avec l'ancien pays. Ce fait prouvait qu'il y avait « autant de portes du Soudan » que le colonisateur avait de territoires sur la Côte ouest des bouches du Sénégal à celles du Niger. L'obligation d'unir positivement au Soudan les colonies côtières s'imposait plus nettement. De 1890 à 1900, ce plan logique d'expansion coloniale s'exécuta méthodiquement. Au Sénégal, à la Guinée[2], à la Côte d'Ivoire[3], puis au Dahomey[4], se poursuivit avec

[2] Une première présence française en Guinée est notée à Boké, en 1827, lorsque René Caillé est le premier visiteur européen à se rendre à Tombouctou (1828). Dans les années 1880, Aimé Olivier reconnait le Fouta-Djalon, fonde Conakry… et rêve d'un train traversant le pays Peul. Les premières reconnaissances dans le pays se feront en 1887 par le colonel Gallieni et le capitaine Audéoud. Mais c'est à l'initiative de M. Etienne, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, que le capitaine Brosselard-Faidherbe reconnaitra une liaison côte Atlantique (Benty)/fleuve Niger (Faranah), évitant par le sud les monts du Fouta-Djalon, et il rapportera un avant-projet long de 340 km. En 1895, le capitaine du génie Eugène Salesse prépare un projet de route de Conakry à Faranah, sur le fleuve supposé navigable. En fait la seconde mission Salesses (1897-1898) revient avec les éléments d'un projet de chemin de fer franchissant le Fouta-Djalon, entre Conakry et la ville de Kouroussa à partir de laquelle le Niger est (parfois) navigable. Voir (en ligne le 18/11/2015) : http://www.iesf.fr/upload/pdf/cdf_ao-ae.pdf

[3] La première moitié du 19e siècle n'a vu que des implantations limitées de comptoirs sur le littoral ivoirien du golfe de Guinée. La seconde moitié verra se développer des expéditions militaires françaises vers l'intérieur des terres. Provenant du Haut-Niger en 1887, le capitaine Louis-Gustave Binger pénètre en 1888 la région du Kong (Nord-est de la côte d'Ivoire), puis les régions de la Comoé, ainsi que le pays des Mossis (Ouagadougou, capitale de l'actuel Burkina–Faso). En compagnie de Marcel Treich-Laplène il se dirige vers la côte qu'il rejoint à Grand-Bassam en 1889 après avoir établi un protectorat. Le Capitaine Marchand explore le littoral (1893-1894). En 1895, l'Afrique Occidentale Française regroupe 8 pays, dont le Côte d'Ivoire. La Haute Volta sera créée en 1919 et sera reliée à la Côte d'ivoire par une ligne de chemin de fer Abidjan-Niger (1904-1954). Voir (en ligne le 18/11/2015) : http://www.iesf.fr/upload/pdf/cdf_ao-ae.pdf

succès le même effort de formation territoriale. Désormais, était dissipé le doute que l'on pouvait concevoir sur l'avenir économique des régions où la France était installée. Le sort de l'ancien pays de la Côte d'Ivoire avait, depuis la capture de Samory, cessé d'être incertain. Le règlement du conflit latent de la Grande-Bretagne et de la France sur les confins du Bas-Niger et du Dahomey permettait de considérer sans réserve les destinées commerciales de l'ancien royaume de Behanzin. Enfin, plusieurs explorations avaient prouvé, au Fouta Djallon, l'importance de la voie commerciale aboutissant à Conakry.[5]

Dès 1889, le colonisateur français voulut donner une organisation embryonnaire à ce qui devait être plus tard la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, en séparant ces « établissements » de la vieille colonie du Sénégal à laquelle ils étaient jusqu'alors rattachés sous le nom de « Rivières du Sud ». De 1891 à 1894, ces colonies obtiennent, l'une après l'autre, leur autonomie administrative et financière. En 1890, un décret du 16 juin institue un gouverneur général de l'Afrique occidentale française « représentant du gouvernement de la République dans les territoires du Sénégal, du Soudan français, de la Guinée française et de la Côte d'Ivoire ». Le Dahomey demeurait en dehors de l'action du gouverneur général. Administrant directement le Sénégal, le gouverneur général avait « la haute direction politique et militaire » dans les quatre colonies qui viennent d'être indiquées. C'était là un essai aussi modeste que possible pour grouper les

[4] L'idée originale de la liaison Cotonou-Niamey est demeurée après-guerre et il est créé en 1959 un Office commun Bénin-Niger des chemins de fer et des transports (OCBN). Avec la libéralisation des transports, la concurrence du trafic routier et particulièrement des motos-taxis, le trafic de passager de ces lignes s'effondrera et il sera arrêté en 1990. Il ne reste alors plus que du trafic marchandise. Le « yellow cake » nigérien d'Areva est transporté par train de Parakou au port de Cotonou. Après mise en concession, le trafic passager est relancé en 2010 entre Cotonou et Porto-Novo. En 2012, une réunion entre l'Union Européenne et l'Union Africaine lance des études pour la réhabilitation de la ligne Cotonou-Parakou, et pour la préfaisabilité de Cotonou-Niamey-Ouagadougou-Abidjan.

[5] *Ibid*.

intérêts de l'Afrique occidentale française, dont les colonies ne pouvaient encore, à cette époque, communiquer les unes avec les autres que par mer.[6]

Le 17 octobre 1899, intervenait un décret qui supprima le Soudan en tant que colonie autonome en rattachant ses territoires aux colonies côtières, fortifia l'autorité du gouverneur général et la rendit uniforme sur les diverses fractions de l'Afrique occidentale ; le Dahomey cette fois était placé sous l'autorité et la haute direction du gouverneur général. Mais la transformation était insuffisante. Toujours investi de l'administration directe du Sénégal, le gouverneur général ne disposait pas, dans les autres possessions françaises, des moyens d'action administratifs et financiers indépendants des gouvernements locaux. Ces moyens, on pouvait les lui refuser difficilement, si l'on voulait qu'il eût des pouvoirs réels et qu'il ne fût pas seulement *ad honorem* le gouverneur général de l'Afrique occidentale. Ils lui furent en grande partie donnés par le décret du 1er octobre 1902. S'il conserve aux colonies du gouvernement général leur autonomie administrative et financière, cet acte « étend l'autorité du gouverneur sur les services locaux des possessions coloniales, par une subordination plus étroite du personnel, une centralisation plus complète de la correspondance et un contrôle moins limité des diverses administrations ».[7] Plus tard, comme nous le verrons, d'autres textes seront édictés pour réorganiser les territoires français de l'Afrique de l'Afrique de l'Ouest.

Concernant la situation globale du nouveau territoire français, le périodique 1912-1916 de l'Institut fondamental d'Afrique Noire (IFAN) de Saint-Louis discute largement la des questions géographiques, démographiques, politiques, économiques et juridiques du Haut-Sénégal Niger. La « colonie du Haut-Sénégal et du Niger » était créée, à partir de la colonie de la Sénégambie et du Niger, par le décret du 18 octobre 1904, portant réorganisation du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française (AOF). À sa

[6] *Ibid*. François M.G.
[7] *Ibid*.

création, la « colonie du Haut-Sénégal et du Niger »[8] comprenait les anciens territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger et ceux qui formaient le troisième territoire militaire. Bamako était sa capitale. Le décret du 2 mars 1907 incorporait au Haut-Sénégal et Niger les cercles de Fada N'Gourma et de Say, tous deux distraits de la colonie du Dahomey.

Le 1er janvier 1912, le territoire militaire du Niger cesse de faire partie du Haut-Sénégal et Niger. Le Niger devient une colonie séparée en 1922. Le décret du 1er mars 1919, portant création de la colonie de Haute-Volta, divise le Haut-Sénégal et Niger en deux colonies distinctes : la Haute-Volta comprenant les cercles de Gaoua, Bobo-Dioulasso, Dédougou, Ouagadougou, Dori, Say et Fada N'Gourma ; et le Haut-Sénégal et Niger duquel est issue la Haute Volta est réduit aux cercles restants. C'est à partir du 1er janvier 1921, la date d'entrée en vigueur du décret du 4 décembre 1920 portant dénomination des colonies et territoires composant le Gouvernement général de l'Afrique occidentale française, que le Haut-Sénégal et Niger prenait le nom de colonie du Soudan français.[9]

---

[8] La colonie du Sénégal fut le premier point d'entrée du colonisateur français sur la partie Ouest de l'Afrique. L'Angleterre et la France se disputaient, tout au long du XVIIIe siècle, la possession du Sénégal. La colonie fut restituée à la France en 1814, qui n'en repris possession qu'en 1817. En 1904, Dakar devient la capitale de l'AOF. À la suite du référendum du 28 septembre 1958, le Sénégal devient une République autonome au sein de la Communauté française (25 novembre 1958). Le 20 juin 1960, le Sénégal se réunit avec le Soudan français, pour former la Fédération du Mali. Dès le 20 août, le Sénégal (capitale *Dakar*) quitte cette Fédération, puis le 22 septembre, le Soudan (capitale *Bamako*) prend le nom de Mali (ancien royaume africain). La colonie du Soudan français avait été créée en 1891 avec pour capitale *Kayes* qui fut transféré en 1899 à *Bamako*. En 1895, elle est intégrée à l'AOF. En 1904, elle est réunie à la colonie du Haut Sénégal et du Niger. Le démembrement de cette colonie en 1920 donne naissance au Burkina-Faso. Le Soudan français reprend son nom avec pour capitale Bamako.

[9] Décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du gouvernement général de l'Afrique Occidentale française, *Journal officiel du Gouvernement français* du 21 octobre 1904. Voir aussi (en ligne le 14/04/2013): http://fr.wikipedia.org/wiki/Haut-S%C3%A9n%C3%A9gal_et_Niger

La ligne Dakar-Niger : train de légende

Source *: Le Figaro* 9/10/11 août 2004

La colonie du Haut Sénégal Niger s'étendait approximativement entre les 10° et 20° de latitude Nord et entre les 0° et 14° de longitude Ouest. Cette partie de l'Afrique de l'Ouest est constituée en majeure partie, comme son nom l'indique, par les bassins du Haut-Sénégal et Moyen-Niger auquel il faut ajouter le bassin de la Haute-Volta. Le Haut-Sénégal-Niger confinait par le Sud à la Colonie britannique de la Gold Coast et aux territoires qui composaient précédemment l'ancienne colonie allemande du Togo. La colonie rejoignait d'autre part au Nord, le Sahara algérien et communiquait avec la mer par les autres colonies du groupe de l'Afrique Occidentale Française : le Sénégal et la Guinée qui étaient ses portes de sortie sur l'Atlantique, la Côte d'Ivoire et le Dahomey qui lui donnaient accès sur le Golfe de Guinée. Au début du 20ème siècle, avec une superficie d'environ 2 500 000 km2, la population totale du Haut-Sénégal-Niger était estimée à environ 5 645 355 habitants.[10]

Le Haut-Sénégal-Niger est traversé par deux grands fleuves qui ramifient avec plusieurs affluents. Cette colonie constituait un marché pour la métropole et essentiellement agro-pastorale, son sous-sol était

[10] Périodique 1912-1916, IFAN de Saint-Louis du Sénégal : *Annuaire du Gouvernement Général de l'AOF*, année 1912, Paris : Emile Larose, Librairie, Editeur, p. 429 et 431.

riche en minerais et propice à l'agriculture et à l'élevage. Ce qui a favorisé son annexion graduelle par la France au XVIII[e] siècle. Mais bien avant l'annexion, bien que mal connu, l'Europe entretenait déjà des relations économiques avec ce territoire. Ces relations avaient été favorisées par un vaste mouvement de reconnaissance entrepris par les Européens aux XV[e] et XVI[e] siècle. Le mouvement avait été possible grâce au progrès de la navigation et de la technologie.

Ce vaste mouvement débouchait sur les grandes découvertes qui étaient motivées à la fois par des raisons d'ordres économique et religieux. Les gisements d'or d'Europe étaient épuisés depuis le XIV[e] siècle. Alors qu'à l'époque l'on savait qu'en Afrique, le Soudan en recélait beaucoup. Lors de leurs explorations, les Portugais avaient atteint l'embouchure du Sénégal en 1445 ouvrant ainsi la route de Tombouctou. Par ailleurs, l'attrait des épices (poivre, clou de girofle, etc.) était énorme car seules elles permettaient de conserver la viande de gibier, dont on faisait grand usage. Or, l'Extrême-Orient en était le principal producteur. Depuis la prise de Saint-Jean-D'acre, en 1291, par les musulmans, la route de la Chine demeurait fermée. Les Occidentaux cherchaient donc à gagner l'Inde et la Chine soit en contournant l'Afrique (effort portugais), soit en traversant l'Atlantique (effort espagnol, puis français).

Les mobiles religieux étaient également importants. Le pape avait, en 1456, accordé aux Portugais la pleine juridiction sur les côtes de Guinée et, au-delà, sur tout ce qui menait vers les Indes. Or, les croyances d'alors confondaient les « Indes » et le royaume du Prêtre Jean, figure mythique, dont le royaume, rêvait-on, s'étendait au-delà des terres connues. En réalité, ce royaume, auquel on attribuait des richesses fabuleuses et le désir de délivrer le Saint-Sépulcre, aurait été l'Éthiopie.[11] À la recherche de ces contrées, les navigateurs

[11] Au Moyen Âge, des rumeurs venues d'Arménie et de Venise faisaient état d'un mystérieux royaume chrétien, celui du Prêtre Jean, que l'on ne savait situer, en Afrique ou en Inde, tant les données géopolitiques étaient confuses. Dans une lettre, le Prêtre Jean disait régner sur l'ancienne Babylone ainsi que sur une des trois Indes. On pensait à l'époque que les trois Indes correspondaient plus ou moins à la Chine, à l'Inde actuelle ainsi qu'à

découvraient un nouveau continent. Dans un premier temps, ils croyaient avoir abordé en Asie. C'est pourquoi Christophe Colomb nommait « Indiens » les indigènes des Antilles. C'est seulement avec *Amerigo Vespucci* que la partie méridionale du Nouveau Monde recevait le nom d'Amérique.[12]

Ainsi, suite à la révolution industrielle et économique, la raréfaction des ressources naturelles, et surtout à l'évolution des techniques de fabrication de la caravelle qui favorise le transport maritime, des explorateurs des pays comme l'Angleterre, la France, le Portugal, l'Espagne et la Hollande etc. se mirent à la découverte d'horizons nouveaux et à explorer le continent Africain. Ces découvertes ont été suivies par la traite négrière puis par la colonisation qui résulte à l'annexion complète du Haut Sénégal Niger au XIX^{e} siècle. La stratégie coloniale, suite à l'abolition de la traite des Noirs était fondée sur l'exploitation sur place des africains dans leurs pays d'origines et la mise en valeur des terres. Ces pays constituaient aussi de vastes marchés propices à la consommation des produits importés d'Europe. Les échanges commerciaux et l'exploitation des ressources naturelles constituaient les principaux objectifs des Européens en général et des Français en particulier sur les côtes ouest africaines. Pour atteindre ces côtes, il a fallu utiliser les nouvelles technologies maritimes et plus tard la technologie des chemins de fer pour atteindre l'hinterland. Pour faciliter aussi l'accès au fleuve Niger dans le but de développer le commerce entre la France et le Haut-Sénégal-Niger, des moyens de transport terrestre et fluvial devaient être crées. C'est pourquoi les chemins de fer Dakar-Thiès et Thiès-Médine-Kayes-Bamako-Koulikoro et des chalands pour le transport fluvial furent construits. La création de ces moyens de transport devait emmenait inéluctablement à la monétarisation du transport et

---

l'Éthiopie. Voir (en ligne le 14/04/2013): https://fr.wikipedia.org/wiki/Royaume_du_pr%C3%AAtre_Jean

[12] Voir : http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/grandes_d%C3%A9couvertes/40401

plus tard à la création d'un système monétaire ouest africain.[13] C'est pourquoi des tarifs furent fixés sur les chemins et sur les fleuves. Pour sécuriser le commerce et la mobilité sur le fleuve d'un côté, et sur les chemins de fer de l'autre, des mesures législatives furent prises. Comme nous l'avons annoncé, pour la France, ces mesures législatives faisaient partie d'un vaste programme de mise en valeur des terres et constituaient une stratégie pour asseoir sa domination et sécuriser les territoires occupés. L'objectif de cet article est d'analyser d'une part les conditions d'exploitation des fleuves Sénégal et Niger et de l'autre, du chemin de fer de Dakar à Koulikoro. Quelles étaient les motivations du colonisateur au Haut-Sénégal et Niger et quels étaient les textes législatifs et règlementaires applicable au chemin de fer et aux cours d'eaux ? Pour appréhender ces questions, nous analyserons dans un premier temps, le cadre juridique et économique des transports maritimes, ferroviaires et fluviaux au Haut-Sénégal-Niger[14] avant d'aborder dans un deuxième temps, la monétarisation et ses conséquences sur la mobilité entre les colonies.

[13] Le franc de la Communauté financière africaine (CFA) dans les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le franc CFA est aussi la monnaie des pays de l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UEMAC).

[14] Dans les régions de la colonie où l'on ne pouvait emprunter aucune voie ferrée ou fluviale, les voyages se faisaient par les routes. Sauf quelques exceptions, ces routes étaient généralement peu carrossables. Aussi l'emploi de véhicules, pour les transports à longue distance était-il peu usité. Les Européens voyageaient à cheval, à motocyclettes ou en chaises à porteurs. Quant aux bagages, ils étaient transportés à tête d'homme. Les porteurs qui se payaient suivant les régions de 0,70 à 1 francs par jour, nourriture comprise, pouvaient faire quotidiennement 25 à 35 kilomètres avec une charge de 25 à 30 kilogrammes. Des campements installés à proximité des villages étaient aménagés le long de toutes les routes suivies, pour le logement des voyageurs et de leur personnel.

I - Le cadre économique et juridique du transport maritime, fluvial et ferroviaire dans la colonie du Haut Sénégal et Niger

De prime abord, il est important de souligner que la colonie du Haut Sénégal et Niger communiquait avec la côte d'une part par le fleuve Sénégal et le chemin de fer de Kayes à Koulikoro, et d'autre part, par le chemin de fer de la Guinée et le fleuve Niger, de Kouroussa à Bamako. Le fleuve Sénégal était plus ou moins navigable suivant l'époque de l'année. Ce territoire n'a donc pas de débouché direct sur la mer car c'est l'hinterland de l'Afrique de l'Ouest. Bien que n'ayant pas de débouché sur la mer, ce territoire est traversé par des cours d'eau importants qui sont le fleuve Niger et le fleuve Sénégal. Les projets de chemin de fer dans ce territoire et la navigation sur les fleuves constituaient donc des moyens d'ouverture vers l'extérieur pour les échanges commerciaux et l'acheminement des matières premières. Pour toutes ces raisons, le colonisateur devait doter l'utilisation de ces cours d'eau et les chemins de fer d'un cadre juridique.

A - Le chemin de fer et la navigabilité des eaux au Haut-Sénégal et Niger[15] *: une opportunité économique*

Au Haut-Sénégal-Niger, d'une façon générale plat ou très mouvementé, le sol était constitué en majeure partie par de vastes plateaux de latérite ferrugineuse qui se prolongeaient vers le Nord à partir 14° environ et par de vastes plaines sablonneuses formant transition avec les régions désertiques Sahariennes. Dans sa partie Sud-ouest, le pays montagneux était couvert par ramifications du massif du *Fouta-Djalon* (en Haute-Guinée) qui ne dépassaient pas 600 à 700 mètres d'attitude et qui, venant d'un coté tomber sur la vallée du Niger, donnaient naissance sur leur versant Nord, au *Banfing* et au *Bakoy* dont la réunion formait le Sénégal ainsi que l'affluent de ce dernier, la *Falémé*.

[15] Voir : Périodique 1912-1916, IFAN de Saint-Louis du Sénégal : *Annuaire du Gouvernement Général de l'AOF*, Année 1912, Paris : Emile Larose, Librairie, Editeur, p. 429.

Jusqu'à Kayes, le Sénégal coulait vers le Nord-Ouest entre deux rangées de hauteurs en gradins successifs qui formaient pour son lit des barrages infranchissables à Gouina, au Félou près de Médine, et un seuil moins important à Tamboukané, à 20 kilomètres en aval de Kayes. Le fleuve n'était navigable qu'à partir de ce dernier point qui constituait le port du Haut-Sénégal-Niger, mais qu'on atteignait de Saint-Louis plus ou moins facilement suivant les différentes époques de l'année. La navigation était suspendue du 1er avril au 15 juin époque à laquelle le fleuve n'avait par endroit qu'un mince filet d'eau.

La crue commençait vers le 15 juin pour atteindre un maximum d'environ 8 mètres au début de septembre. Des vapeurs à gros tonnage d'un tirant d'eau de quatre mètres le remontaient donc, environ du 1er août à la fin de septembre. Il était accessible du 1er juillet au 15 novembre à des navires calant 1 m 30. Du 15 novembre au 15 décembre, ne pouvaient plus circuler sur tout le parcours que des petits vapeurs de 0 m 50 à 0 m 75 à fond plat. Il fallait, après cette date recourir à des chalands qu'on était obligé parfois de décharger en certains points. Pendant les hautes eaux (du 15 août au 15 septembre) les vapeurs de fort tonnage pouvaient remonter jusqu'à Kayes et le ravitaillement de la colonie était fait directement de Bordeaux à Kayes par les gros bateaux appartenant à différents armateurs et à des maisons de commerce et jaugeant jusqu'à 2 000 tonnes.

Du 15 juillet au 15 septembre, le service de navigation était assuré par les vapeurs fluviaux de la compagnie des messageries africaines ; à cette époque, le voyage de Kayes à Saint-Louis se faisait directement et durait de trois à cinq jours à la montée, deux ou trois jours à la descente. Ces bateaux partaient de Saint-Louis tous les quinze jours, le mardi ou le mercredi qui suivait l'arrivée à Dakar du paquebot de la compagnie Sud-Atlantique.

Quant au fleuve Niger, il descend du massif du *Fouta* où il prend sa source vers Tambacounda, descend vers le Nord Est et décrivant une immense « bouche » dont le sommet est vers Tombouctou, il va déboucher au fond du Golfe de Guinée. Le barrage des roche de

Sotuba entre Bamako et Koulikoro d'une part et les rapides de Sotuba d'autre part, divise son cours en trois biefs : 1°) le Haut-Niger : bief en amont de Bamako qui se rattachait commercialement à la mer par le chemin de fer de la Guinée française de Kouroussa-Conakry ; 2°) le Moyen-Niger : bief Koulikoro-Ansongo et Say relié à la mer par le chemin de fer du Soudan français Koulikoro-Kayes, puis par le fleuve Sénégal ; 3°) le Bas-Niger ou Niger maritime qui coule sur le territoire du Nigeria.

L'étiage minimum du Niger a lieu d'avril à juin d'amont en aval entre *Bamako* et Niamey : entre les mêmes points, le maximum de crue se propage de septembre à janvier ; la crue descendant à partir de fin avril des régions des sources gonfle d'abord le bief supérieur, puis recouvre les rochers de Sotuba et gagne le lac *Débo*, vaste cuvette qui doit d'abord se remplir et sert de régulateur. Puis la crue se propage par de nombreuses voies vers les lacs et marigots de la région de Tombouctou merveilleusement irriguée. Pendant que le lac *Faguibine* monte, elle paraît subir en amont un temps d'arrêt ; elle atteint son maximum à *Koulikoro* à la fin de septembre ; à ce moment, l'affluent de droite, le *Bani*, aussi abondant que le Niger, inonde la région en Aval de Mopti, le fleuve atteint alors jusqu'à 6 kilomètres de largeur et plus. Fin septembre, le Haut Niger baisse en amont, mais à *Kabara*, port de Tombouctou, il continue de monter par suite de l'apport du *Bani* et de l'écoulement des lacs réservoirs *Débo, Faguibine,* etc. bassin de retenue des eaux du fleuve, en sorte que la plus forte masse d'eau se trouve de novembre à janvier de Mopti à Ansongo, où la présence d'un seuil assez important (les rapides *labezzenga*, crée une écluse secondaire.

Entre *Ansongo* et *Say*, la crue commence fin octobre et atteint son maximum en janvier. Le Moyen-Niger, entre *Koulikoro* et *Ansongo*, est navigable de juillet à janvier pour des petits vapeurs de 0 m 70 au moins de tirant d'eau— de janvier à mars pour des vedettes à fonds plat calant environ 60 cm. La navigation n'est plus possible entre fin mars et fin juin qu'à des petits chalands voyageant à mi- charge. Pendant trois mois, le fleuve peut servir au ravitaillement de la

branche orientale. Du 1er janvier au 25 février, des chalands peuvent passer les rapides de *Fafa* et de *labezzanga.*

En dehors des affluents de droite du Niger dont les plus importants sont le Baoulé et le Bani, la Boucle n'est guère arrosée que par les cours supérieurs de la Volta-Blanche et de la Volta-Noire. Cette dernière est praticable à des chalands de un à deux tonnes de juin à mars inclus. Certes, la maîtrise du transport et du commerce sur les fleuves sont importantes, mais à l'époque les chemins de fer étaient les plus adaptés pour le transport de dizaines de passagers et des tonnes considérables de marchandises. D'où la construction du chemin de fer qui relie les côtes de Dakar à Koulikoro au Haut-Sénégal Niger.

Le chemin de fer Dakar-Thiès-Haut-Sénégal et Niger : dès 1855, Faidherbe créait le poste de Médine, au point terminus de la navigation du fleuve. En 1863, il chargeait le lieutenant de vaisseau Mage de rechercher la voie la plus facile pour atteindre de là le Niger. Mais les années qui suivirent 1870 marquèrent un temps d'arrêt dans cette politique de pénétration vers le Soudan. En 1876, l'esprit public et le gouvernement en France poussaient à l'accomplissement des vastes projets de M. Faidherbe sur la conquête du Soudan. Il fallait arriver au Niger soit par la traversée du grand désert, en partant du Sahara algérien, soit en franchissant les quelques centaines de kilomètres qui séparent le Sénégal du Niger. La triste fin de la deuxième expédition Flatters[16] a anéanti les espérances des promoteurs du transsaharien. M. Brière de Lisle fut le représentant des aspirations du pays tournées toutes alors vers la deuxième

[16] L'expédition Flatters est un des épisodes les plus tragiques de la pénétration du Sahara par les Français, au siècle dernier. Cet officier avait reçu la direction d'une mission, chargée de reconnaître le tracé d'un futur chemin de fer transsaharien. Il effectua deux tentatives à partir d'Ouargla, l'une, en 1880, ayant été arrêtée au lac Menghougha, l'autre s'étant achevée par le massacre des Français et de la plupart des membres indigènes de leur escorte, le 16 février 1881, à Bir el Gharama, en plein Hoggar.

solution, et il déploya dans cette œuvre une incessante activité[17]. En juillet 1879, l'amiral Jauréguiberry, ministre de la Marine, invita le gouverneur d'alors, le colonel Brière de Lisle, à lui présenter d'urgence un projet de jonction par voie ferrée des deux cours d'eau. Mais le problème, comme le dit Monteil, n'était simple qu'en apparence. Par le chemin de fer projeté, la jonction ne serait établie qu'à l'époque des hautes eaux du Sénégal, soit pendant quatre mois de l'année à peine. Pour l'assurer en tout temps il fallait, ou aménager le Sénégal en le divisant en biefs navigables, ou le doubler d'un chemin de fer partant de Saint-Louis et se prolongeant par la voie projetée vers le Niger. Et Saint-Louis, séparé de la mer par la barre du fleuve, n'était pas un point de départ pratiquement utilisable. Le vrai point de départ de la voie de pénétration vers le Niger était Dakar.[18] Le gouverneur concluait donc à la nécessité de construire en même temps une voie ferrée de Dakar à Saint-Louis. Ce projet, rapidement établi, fut approuvé par le gouvernement. Aussitôt Brière de Lisle chargeait le capitaine Gallieni d'étudier le tracé de la voie ferrée vers le Niger en partant de Kayes, plus facilement accessible que Médine. Cette exploration ne fut pas sans péril. La mission ne dut son salut qu'à l'énergie de son chef, après dix mois de captivité chez le sultan de Ségou. Entre temps, la construction de la ligne avait commencé à partir de Kayes, et d'abord le long du fleuve jusqu'à Bafoulabé, au confluent du Bafing et du Bakoy. Ce premier tronçon fut provisoirement terminé en 1888, car il fallut cinq ans encore pour qu'il fût complètement utilisable. C'est le commandant Joffre du 5ème génie (régiment des chemins de fer) qui acheva les travaux en 1893, et c'est par là que s'achemina la colonne qui parvint en 1894 à Tombouctou.[19]

---

[17] Le commandant BOIS, 1886, *Sénégal et Soudan. Travaux publics. Chemins de fer*, Challamel Aine, Librairie Coloniale, Paris.

[18] Lucien GALLOIS, « L'achèvement du chemin de fer de Thiès à Kayes (Afrique occidentale française) », in *Annales de Géographie*, t. 33, n° 181, 1924. p. 88-90. 10.3406/geo.1924.9770 en ligne le 12/11/2015 : http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1924_num_33_181_9770

[19] *Ibid*.

Il a fallu vingt ans plus tard pour que les rails atteignent Bamako en 1904[20]. Une année a suffi qu'ils atteignent Koulikoro, en aval des rapides du fleuve Niger. La jonction était faite mais elle était précaire encore, puisque sur 900 km de Saint-Louis à Kayes, le fleuve Sénégal n'était toujours navigable qu'aux hautes eaux. Le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis (265 km) avait été achevé en juillet 1885. Il apparaissait de plus en plus que, pour atteindre le Niger, la voie du fleuve Sénégal serait toujours très longue et qu'il valait mieux, en partant de Dakar, suivre la ligne directe. En 1903, le gouverneur général Roume faisait étudier le tracé de cette jonction. Il fut reconnu alors que le meilleur point de départ serait la station de Thiès, sur la ligne de Dakar à Saint-Louis.[21] Ce n'est qu'en 1907 qu'une loi du 22

[20] Commencés en 1881, les travaux du chemin de fer de Kayes à Koulikoro furent menés très lentement jusqu'en 1884, par suite de difficultés matérielles considérables provenant des conditions climatériques et d'une épidémie de fièvre jaune qui retarda au Sénégal la plus grande partie du matériel. Ils furent même complètement abandonnés de 1884 à 1890. En 1891, des études furent reprises et on procéda à des réfections jusqu'en 1898. L'année suivante on continua plus activement la construction de la ligne avec des moyens financiers nouveaux (des avances de l'Etat). Le chemin de fer arrivait à son point terminus et la ligne entière était mise en exploitation le 10 décembre 1904. La construction avait coûté 49 570 117 francs, ce qui, en tenant compte des réfections qui ont dû être faites, met la moyenne kilométrique à 86 500 francs.

[21] *Ibid*. En 1907 et 1908, les travaux commençaient aux deux extrémités, à Thiès et à Kayes, grâce aux ressources fournies par un emprunt de 100 millions contracté par le gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Deux autres emprunts ont été conclus depuis pour l'achèvement de la ligne qui aura coûté pour 667 km 104 815 000 francs soit 157 104 francs par kilomètre. La ligne est à voie unique et à écartement de un mètre, comme tous les chemins de fer de l'A.O.F. Le rayon minimum des courbes est de 500 m la plus forte rampe est de 10 mm. Traversant d'abord les plaines fertiles du Baol, la ligne va ensuite vers le Sud-Est et détache à Guinguinéo un embranchement de 22 km vers Kaolak, sur la rivière Saloum ; elle continue vers l'Est, parallèlement à la frontière de la Gambie britannique, jusqu'à Tambacounda, puis vers le Nord-Est jusqu'à Kayes. Dans cette dernière partie de la ligne se trouvent les seuls ouvrages d'art importants. La Falémé est franchie par un grand pont de 200 m dont 150 en travées métalliques. L'achèvement du Thiès-Kayes met Dakar à 1294 km. par voie ferrée de

janvier autorisant le gouvernement général de l'Afrique occidentale française à contracter un emprunt pour l'exécution des travaux dont fait partie la construction d'une voie ferrée reliant au littoral le chemin de fer de Kayes au Niger. Un décret autorisant les travaux est signé le 17 avril 1907. Les travaux concernaient les deux sections suivantes : entre l'origine, à Thiès, et NGahaye sur une longueur de 140 kilomètres ; et entre Kayes et Ambidédi sur une longueur de 40 kilomètres. Ainsi, le lien entre les deux lignes Saint-Louis du Sénégal-Dakar (1882-1885) et Kayes-Bamako/Koulikoro (1881-1904) est la ligne Dakar-Thiès-Kayes dont les travaux se sont amorcés en 1907. Interrompu par la guerre 1914-1918 la ligne Dakar-Thiès-Kayes n'est finalement achevée qu'en 1923 avec l'arrivée des rails à Kayes. Ce qui ouvre complètement la ligne entre Dakar et Bamako/Koulikoro. Maintenant, les conditions matérielles de navigation et de transport ferroviaire réunies, il fallait mettre sur pieds un cadre juridique pour assurer l'encadrement institutionnel des échanges et des mobilités. Ce cadre juridique et institutionnel s'est formé graduellement depuis la conception et la réalisation du transport sur le fleuve Sénégal et l'opérationnalisation de la ligne Saint-Louis-Dakar.

B - La réglementation du transport maritime, fluvial et ferroviaire au Haut Sénégal et Niger

Pour l'industrialisation et la mise en valeur des eaux d'un côté, et pour l'appropriation et l'utilisation efficiente des eaux au Haut Sénégal Niger en particulier et en AOF en général, de l'autre, il fallait élaborer une politique de « surveillance vigilante et efficace » des eaux. Pour ce faire, le colonisateur a posé le principe de la domanialité de toutes les eaux des territoires conquis.

Koulikoro, sur le Niger navigable, trajet qui peut s'effectuer en 40 heures. Cette route ne sera évidemment accessible qu'aux marchandises de prix, mais pour les autres la voie du Sénégal reste toujours utilisable.

La réglementation du transport maritime et fluvial

La réglementation du transport maritime, fluvial et ferroviaire dans les colonies en Afrique a été initiée à la conférence de Berlin de 1884-1885. Au terme de la conférence, plusieurs actes et déclarations ont été adoptées parmi lesquels les conditions de navigation sur le fleuve Niger : « un acte de navigation du Niger, qui, en tenant également compte des circonstances locales, étend à ce fleuve et à ses affluents les mêmes principes inscrits dans les articles 108 à 116 de l'acte final du Congrès de Vienne ». Tout le chapitre V de l' « acte général » de la conférence de Berlin est consacré à la navigation sur le fleuve. Les articles 26 et 28 de l'acte ouvraient, sans restriction aucune, la navigation du Niger et ses affluents aux navires marchands en charge ou aux pavillons de toutes nationalités tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs. Dans l'exercice de la navigation sur le Niger, les sujets et les pavillons de toutes les nations étaient traités, sous tous les rapports, sur le pied d'une parfaite égalité, tant pour la navigation directe de la pleine mer vers les ports du Niger, et vice versa, que pour le grand et le petit cabotage, ainsi que pour la batellerie sur le parcours de ce fleuve. En conséquence, sur tout le parcours et aux embouchures du Niger, il n'était fait aucune distinction entre les sujets des États riverains et ceux des non riverains, et il n'était concédé aucun privilège exclusif de navigation, soit à des sociétés ou corporations quelconques, soit à des particuliers. Ces dispositions étaient reconnues par les Puissances signataires comme faisant désormais partie du droit public international.

L'article 27 stipulait que la navigation du Niger ne pouvait être assujettie à aucune entrave ni redevance basée uniquement sur le fait de la navigation. Elle ne subissait aucune obligation d'échelle, d'étape, de dépôt, de rompre charge, ou de relâche forcée. Dans toute l'étendue du Niger, les navires et les marchandises transitant sur le fleuve ne devaient être soumis à aucun droit de transit, quelle que soit leur provenance ou leur destination. Aucun péage maritime ni fluvial basé sur le seul fait de la navigation et aucun droit sur les marchandises se trouvant à bord des navires ne devaient être établis. Seuls des droits et des taxes qui avaient le caractère de rétribution

pour services rendus à la navigation pouvaient être perçus. Les tarifs de ces taxes ou droits ne devaient comporter aucun traitement différentiel.

Par ailleurs, toujours selon l'article 27, les routes, les chemins de fer ou les canaux latéraux qui pourraient être établis dans le but spécial de suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de la voie fluviale sur certaines sections du parcours du Niger, de ses affluents, ses embranchements et ses issues, pouvaient être considérés en leur qualité de moyens de communication, comme des dépendances de ce fleuve et pouvaient également être ouverts au trafic de toutes les nations. De même que sur le fleuve, il ne pouvait être perçu sur ces routes, chemins de fer et canaux, que des péages calculés sur les dépenses de construction, d'entretien et d'administration, et sur les bénéfices dus aux entrepreneurs. Quant au taux de ces péages, les étrangers et les nationaux des territoires respectifs devaient être traités sur le pied d'une parfaite égalité (art. 29).

L'article 30 garantissait l'engagement de la Grande-Bretagne appliquer les principes de la liberté de navigation énoncés dans les articles 26, 27, 28, 29 en tant que les eaux du Niger, de ses affluents, embranchements et issues, sont ou seront sous sa souveraineté ou son protectorat. Les règlements que la Grande-Bretagne établirait pour la sûreté et le contrôle de la navigation devaient être conçus de manière à faciliter autant que possible la circulation des navires marchands. Il était entendu que rien dans les engagements ainsi pris ne saurait être interprété comme empêchant ou pouvant empêcher la Grande-Bretagne de faire quelques règlements de navigation que ce soit, qui ne seraient pas contraires à l'esprit de ces engagements. La Grande-Bretagne s'engageait à protéger les négociants étrangers de toutes les nations faisant le commerce dans les parties du cours du Niger qui étaient ou qui devraient être sous sa souveraineté ou son protectorat, comme s'ils étaient ses propres sujets, pourvu toutefois que ces négociants se conforment aux règlements qui étaient ou qui devraient être établis en vertu de ce qui précède. La France acceptait sous les mêmes réserves et en termes identiques les obligations consacrées dans l'article précédent, en tant que les eaux du Niger, de ses

affluents, ses embranchements et ses issues, étaient ou devraient sous sa souveraineté ou son protectorat (art. 31). Chacune des autres puissances signataires s'engageait de même, pour le cas où elle exercerait dans l'avenir des droits de souveraineté ou de protectorat sur quelque partie des eaux du Niger, de ses affluents, embranchements et issues (art. 32).

Les dispositions de l'acte de navigation devaient demeurer en vigueur en temps de guerre. En conséquence, la navigation de toutes les nations neutres ou belligérantes serait libre en tout temps pour les usages du commerce sur le Niger, ses embranchements et affluents, ses embouchures et issues, ainsi que sur la mer territoriale faisant face aux embouchures et issues de ce fleuve (art. 33). Le trafic devait demeurer également libre, malgré l'état de guerre, sur les routes, chemins de fer et canaux mentionnés dans l'article 29. Aucune exception ne devait être apportée à ce principe que dans les cas de transport d'objets destinés à un belligérant et considérés, en vertu du droit des gens, comme articles de Contrebande de guerre.

Toujours selon l'article 33, tous les ouvrages et établissements créés en exécution de l'Acte de navigation sur le Niger, notamment les bureaux de perception et leurs caisses, de même que le personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements, devaient être placés sous le régime de la neutralité et, à ce titre, devaient être respectés et protégés par les belligérants. C'est sur la base de cette convention internationale que les pays colonisateur ont élaboré des textes sur la gestion des transports dans leurs colonies respectives. La France ne dérogera pas à cela. C'est pourquoi elle prit des mesures législatives pour sécuriser les usagers et acheminer les matières premières de l'hinterland soudanais vers la France en passant par les côtes sénégalaises. A cet effet, plusieurs réglementations de la métropole et de la colonie du Sénégal étaient en vigueur. Les plus vieilles datent des années 1800 pendant que les plus récentes sont du début du XX^{ème} siècle.

Avant la conquête totale du Haut Sénégal Niger, c'était l'arrêté du 12 août 1882 signé par Vallon qui réglementait la navigation du fleuve Sénégal des bâtiments à vapeur et à voiles. Les dispositions de cette

loi concernaient essentiellement les conditions de navigation sur le fleuve Sénégal. Ces conditions étaient principalement sécuritaires. L'arrêté réglementait les feux et les signaux et les règles de route des bâtiments à vapeur et à voiles sur le fleuve. Par ailleurs, l'arrêté stipulait dans son article premier que les bâtiments à vapeur et à voiles ne devaient jamais naviguer par temps de brume. Tout bâtiment naviguant devait avoir en mouillage ses deux ancres de bossoir et une ancre à jet derrière. Tout chaland devait avoir les moyens de mouiller par l'avant, lorsqu'il montait, et par l'arrière quand il descendait (art. 2). Pour éviter tout incident dans la navigation sur le fleuve, l'article 3 disposait que les chefs des postes télégraphiques devaient se tenir constamment au courant des mouvements des bâtiments à vapeur et de ceux des bâtiments à voiles d'un tonnage un peu important […] Ces dispositions montrent que le colonisateur français tenait à contrôler le trafic sur le fleuve Sénégal pour favoriser la sécurité des usagers d'un côté et de l'autre pour éviter toute concurrence illégale de la part des bâtiments étrangers. Plus tard, des dispositions de cet arrêté furent aussi en vigueur au Soudan français sur la navigation sur le fleuve Niger pendant un moment.

Après la conquête du Haut Sénégal Niger et l'organisation du gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française (AOF) par le décret du 18 octobre 1904, le décret du 23 octobre 1904 organisait le domaine public en AOF. Le décret spécifiait en particulier que tous les cours d'eau navigables ou non faisaient partie du domaine public. Parallèlement à ce décret, les articles 640 et 645 du code civil et les dispositions du Code pénal métropolitain à travers le décret du 6 mars 1877 étaient en vigueur en AOF. Plus de deux décennies après le décret du 23 octobre 1904, selon un rapport du ministre des Colonies Sarraut en 1921, les progrès de l'agriculture, de l'industrie et de la salubrité publique en AOF rendaient chaque jour plus nombreux les travaux d'irrigation et de curage, d'assainissement des régions marécageuses, de construction d'ouvrages sur les cours d'eau et d'aménagement des chutes en vue de la création d'usines hydro-électriques. Or la seule réglementation qui existait à cet égard

demeurait des dispositions contenues dans le décret de 1904 qui avait posé le principe de la domanialité. Ces dispositions s'avéraient insuffisante. C'est pourquoi le décret du 5 mars 1921 réglementant le régime des eaux en AOF fut soumis pour signature au président de la République française. Le décret de 1904 précisait que les eaux dépendant du domaine de l'Etat étaient le rivage de la mer, les cours d'eau navigables ou flottables, les sources et les cours d'eau non navigables ni flottables, les lacs étangs et les lagunes, les canaux de navigation et leur chemin de halage etc.

Ici, ce qui nous intéresse, c'est les cours d'eau navigables et les règles qui les régissaient. Les limites dépendant du domaine public aux termes du décret du 23 octobre 1904 étaient fixées par des arrêtés des lieutenant-gouverneurs pris en conseil d'administration ou privé. Ces limites étaient déterminées en principe d'après le niveau atteint par les eaux avant tout débordement mais elles pouvaient englober partiellement ou totalement les bras secondaires et les bassins intérieurs dans lesquels le trop plein des cours d'eau se déverse régulièrement chaque année à l'époque de la crue. Les limites ainsi fixées ne pouvaient être modifiées que par des arrêtés pris dans les mêmes formes (art. 4). La délimitation, la police et la conservation de ces eaux domaniales étaient liées : par exemple, en ce qui concerne la navigation, l'alinéa 5 disait qu'il était interdit d'y laisser vaguer les bateaux ou pirogues et d'y amarrer les embarcations de manière à gêner le libre écoulement des eaux. Plus loin, l'article 24 informait que la privation des droits d'usage exercés sur les eaux du domaine public par tous cultivateurs, usiniers ou autres usagers donnait lieu à une indemnité réglée, en cas de litige, par le conseil du contentieux administratif […]. Quant à la surveillance des cours d'eau, elle était assurée par tous fonctionnaires et agents de la colonie dûment commissionnés et assermentés, pour toute l'étendue de la circonscription où ils étaient en service, spécialement par les agents des services des travaux publics et de la navigation intérieure et de l'hydraulique agricole, et par les gardes-rivières commissionnés et assermentés (art. 26).

Pour l'utilisation des cours d'eau sous forme de concession, […] selon J.M. Traore (1956), seul les compagnies ou sociétés concessionnaires avaient pu, avant l'indépendance du Soudan acquérir des droit précaires sur certaines eaux en vertu du décret de 1921 relatif au régime des eaux en AOF.

La réglementation ferroviaire

Le chemin de fer devenait tellement important dans la mise en valeur de l'hinterland et du transport des marchandises que dès 1900, le gouverneur général de l'AOF (N. Ballay) signait un arrêté relatif aux conditions du chemin de fer du Sénégal au Niger. Dans son article premier, l'arrêté annonçait que les nouvelles conditions d'exploitation fixées par l'arrêté du 5 juillet 1900 entreraient en vigueur à la date du 1er janvier 1901. L'article deux stipulait que le personnel des postes et télégraphes, nominativement désigné pour l'inspection et l'entretien des diverses lignes télégraphiques qui longent la voie ferrée, aurait droit au transport gratuit et recevrait un permis de circulation comme le personnel du chemin de fer. En plus de la gratuité du transport du personnel des postes et télégraphes, étaient aussi gratuits le transport du personnel et du matériel employés au premier établissement et à l'entretien de la ligne télégraphique du chemin de fer et de ses supports.

Pour les passagers, le total des bagages à la main qu'un voyageur pouvait prendre avec lui dans le wagon sans le soumettre à la taxe devait avoir un poids inférieur à 15 kilos et un volume inférieur à 50 décimètres cube (art. 3) Les finances et les objets de valeur devraient être enfermés dans des boîtes ou caisses à parois d'au moins 15 mm d'épaisseur, cloués solidement et ne présentant nulle part trace d'issue refermée ou de fracture. Ces boîtes devraient être aussi entourées d'un croisé de corde scellé sur les quatre faces latérales au moyen de cachets en cire avec empreinte, dont l'un doit recouvrir le nœud de la corde. Les adresses ne devaient être ni clouées ni collées, mais inscrites sur le colis même ou rattachées à celui-ci au moyen d'une ficelle. La déclaration de valeur devait être mentionnée sur l'adresse, les cachées devaient être entiers, distincts, lisibles. Les

empreintes de grilles, de pièces de monnaie, etc., n'étaient pas admises.

Concernant les marchandises le caoutchouc, l'ivoire et la gomme devaient être soigneusement emballés dans des caisses ou sacs plombés en bon état. Mais le chemin de fer n'était pas tenu d'accepter les marchandises de cette espèce non plus qu'aucune autre lorsque le conditionnement était défectueux, quand des traces de détérioration étaient évidentes, ou quand l'emballage faisait défaut, alors que l'usage commercial était d'emballer. Si le chemin de fer acceptait la marchandise, il dégageait sa responsabilité au moyen de réserves prises par le chef de gare de départ, mentionné sur le récépissé délivré à l'expéditeur. Ces réserves devraient spécifier exactement le défaut d'emballage constaté (art. 7).

L'une des premières réglementations relatives aux chemins de fer au haut Sénégal Niger constitue le décret d'ouverture des travaux des rails de Thiès à Ngabaye et de Kayes à Ambidédi. Un rapport du ministre des colonies adressé au président de la république française relatif à la demande d'ouverture de travaux de chemin de fer Thiès-Kayes du gouverneur général de l'AOF expliquait que le 22 janvier 1907, une loi avait autorisé ce dernier à contracter un emprunt de 100 millions de francs applicable à l'exécution de divers travaux publics parmi lesquels figure jusqu'à concurrence d'une somme 13 500 000 francs la construction d'une voie ferrée reliant au littoral du Sénégal, le chemin de fer de Kayes au Niger. C'est sur cette base que le gouverneur général a demandé la signature d'un décret l'autorisant à ouvrir les travaux des deux sections du chemin de fer projetées : les rails entre la ville de Thiès et celle de Ngabaye sur une longueur de 140 km et ceux entre la ville de Kayes et celle de Ambidédi sur une longueur de 40 km (art. 1). Le ministre des Colonies était chargé de l'exécution du décret.

Plus tard, après la construction du chemin de fer, un arrêté du gouverneur général de l'AOF (M. Merlin) instituant dans chaque colonie du groupe, un cadre local des chemins de fer fut signé et appliqué. Ce cadre avait pour objectif d'assurer l'exploitation des chemins de fer et était à la disposition du lieutenant-gouverneur qui

nommait à tous les emplois[22] (art. 1). Les agents qui faisaient partie des différents personnels de la gestion des chemins de fer au niveau local étaient toujours subordonnés quel que soit leur grade aux fonctionnaires et agents du cadre commun des chemins de fer de l'Afrique Occidentale française.

Les bureaux étaient occupés par les écrivains principaux et des écrivains. Chaque corps était divisé en classes. Pour les écrivains principaux, la hiérarchie commençait par la 1ère classe pour terminer à la 5ème classe. La première classe pour les écrivains commençait à la 1ère classe pour terminer à la 6ème. Cette catégorie était suivie par les Plantons qui étaient hiérarchisé en trois classes. A l'exploitation, il y avait les chefs de station principaux ; les chefs de station ; les facteurs les télégraphistes principaux et simples ; des agents de train et des aiguilleurs homme d'équipe et garde-frein tous divisés en classe supérieures et classes inférieures. La traction était assurée par des chefs mécaniciens principaux, des chefs mécaniciens et des mécaniciens avec des différentes classes. Les ateliers et les chantiers étaient dirigés par des maîtres ouvriers principaux, des maîtres ouvriers, des ouvriers et des visiteurs. Enfin, sur la voie, nous avions des chefs de brigade principaux, des chefs d'équipes et des poseurs divisés en classes.

La détermination du traitement et du classement, au point de vue de la concession des indemnités de route et des passages et proportion des grades du personnel de ce cadre était faite pour chaque colonie par un arrêté du lieutenant-gouverneur, approuvé par le Gouverneur Général dans les conditions fixées par le règlement général sur la solde des cadres locaux. (Art. 3)

La réglementation du transport entre la colonie du Sénégal et le Soudan et à l'intérieur de ces colonies nécessitait la monétarisation de la mobilité. Ce sont ces règlementations et l'institutionnalisation de la monnaie qui constituent les conséquences directes de la colonisation en Afrique de l'Ouest.

[22] Le cadre comprenait : le personnel des bureaux ; le personnel de l'exploitation ; le personnel de la traction ; le personnel des ateliers et chantiers ; et le personnel de la voie.

II - La monétarisation du transport au Haut Sénégal Niger et ses conséquences sur la mobilité

Comme nous l'avons déjà souligné, la création des moyens de transport pour faciliter le commerce et pour mettre en valeur les colonies nécessitait non seulement l'édiction de textes, mais aussi la fixation de tarifs. L'administration coloniale et les usagers avaient certes la possibilité de se mouvoir entre les côtes du Sénégal et le Haut Niger, mais cette mobilité faisait face à des contraintes et des risques auxquels il fallait trouver des solutions. C'est pourquoi les autorités coloniales ont non seulement pris des dispositions pour assurer le transport maritime, ferroviaire et fluvial du Haut Sénégal Niger, mais aussi ont fixé des taxes et des tarifs pour les voyageurs et les différentes marchandises. Ainsi, la monétarisation des moyens de déplacement constituait aussi une stratégie du colonisateur pour changer les habitus des indigènes. La création de moyens modernes de transport et l'institutionnalisation de la monnaie a changé la nature des transports car entre les colonies du Sénégal et du Soudan, les déplacements ne se faisaient plus uniquement à dos d'ânes, à pieds ou à pirogues. Le temps de voyage s'était raccourcis et la quantité de marchandises à transporter avait aussi augmentée. Les conditions générales d'exploitation de ces moyens de communication et les échanges commerciaux avaient connus une révolution. Pour l'encadrement de tout ce système, le colonisateur a créé des services ferroviaires et des services de navigation basés sur des tarifs et des taxes pour les passagers et les marchandises. Mais à cause de plusieurs facteurs liés au management et aux intempéries, des contentieux survenaient entre les usagers et l'administration.

A - Les services de navigation sur le Sénégal et le Haut Sénégal et Niger

Les tarifs Saint-Louis — Kayes

Durant les deux saisons intermédiaires (1er juin-15 juillet ; 15 septembre-fin décembre), les vapeurs fluviaux de la compagnie des

Messageries africaines ne pouvaient plus atteindre Kayes et s'arrêtaient à Matam ou à Bakel. Le prolongement jusqu'à Kayes était assuré par deux bateaux à faible tirant d'eau appelés mono roues (le Sikasso et le Tombouctou). Ces bateaux appartenaient à la colonie du Haut-Sénégal et Niger et recevaient des passagers. En saison sèche (de janvier au 1er juin), les mono roues eux-mêmes n'atteignaient plus Kayes tandis que les vapeurs fluviaux s'arrêtaient à Podor. Le prolongement était fait par des chalands naviguant à la voile, à la perche, ou halé à la cordelle. Ces chalands appartenaient soit au service de l'intendance, soit aux différentes maisons de commerce auxquelles on les louait au prix moyen de 5 francs par jour. Ils pouvaient transporter de deux à trois tonnes.

Du 15 juillet au 15 septembre, les tarifs commerciaux entre Saint-Louis et Kayes étaient fixés comme suit : la première classe, nourriture comprise coutait 160 francs pendant que la troisième classe, nourriture facultative coutait la somme de 30 francs. Il est important de noter qu'un supplément de nourriture de 10 francs par jour d'arrêt forcé en cas de stationnement de plus de 24 heures par suite d'échouement, quarantaine ou autres circonstances de force majeure était prévu. Pour les passagers de la troisième classe pour lesquels la nourriture était facultative, un supplément de 2,5 francs par jour était prévu.

Pour le transport du personnel et des bagages sur les mono roues, le prix de transport des voyageurs, nourriture comprise était de :

- 1ère classe : 0,18 frs le kilomètre parcouru ;
- 2ème classe : 0,10 frs le kilomètre parcouru ;
- 3ème classe : 0,08 frs le kilomètre parcouru ;
- 4ème classe : 0,035 frs le kilomètre parcouru.

Les passagers non réquisitionnaires payaient le tarif de 2ème classe s'ils étaient européens et de 4ème classe s'ils étaient indigènes. Le transport des bagages était fixé à 0,06 frs la tonne kilométrique. L'administration n'était pas tenue d'embarquer un tonnage de bagages supérieur à 800 kilos par passager.

Quant au transport des marchandises, les tarifs de saison à la montée, du 1er août au 1er novembre étaient fixés comme suit :

- 1ère catégorie : 0,08 frs la tonne kilométrique ;
- 2ème catégorie : 0,04 frs la tonne kilométrique ;
- 3ème catégorie : 0,03 frs la tonne kilométrique.

La même année (1916), ces tarifs ont subi une augmentation de 20% à compter du 1er novembre au 1er mars exclus et une augmentation de 50% à compter du 1er mars au 1er août exclus. Les tarifs de saison à la descente, du 1er août au 1er novembre étaient :

- 1ère catégorie : 0,06 la tonne kilométrique ;
- 2ème catégorie : 0,03 la tonne kilométrique ;
- 3ème catégorie : 0,02 la tonne kilométrique.

Du 1er novembre au 1er août, les tarifs de la descente ont aussi été majorés dans la même proportion que ceux de la montée. Les marchandises comprises dans les diverses catégories sont :

- 1ère catégorie : les explosifs, les matières dangereuses et inflammables ;
- 2ème catégorie : l'alcool, les armes, le caoutchouc, le matériel télégraphique, la quincaillerie, la menuiserie, les conserves, etc.
- 3ème catégorie : les matériaux bruts pour la construction, produits du pays.

Il existait un tarif spécial pour la descente du fleuve et intéressant les principaux articles d'exportation du Haut-Sénégal-Niger et des rives du Sénégal, lesquels étaient transportés dans les conditions ci-après : tarif spécial, 10% de diminution sur les tarifs généraux (poids minimum : 10 tonnes, ou payant pour ce poids). Les marchandises transportées étaient : arachides, amandes et noix de karité, bois de construction bruts, farines indigènes, laines du pays pressés en balle, coton pressé en balles, capoc en balles pressées, corozzo, légumes du pays, maïs, mil, paille de mil pressée, peaux pressés en balles, riz du pays, sésame, sel du pays, le da et le cizal en balles pressées.

Les tarifs sur le fleuve Niger

Sur le fleuve Niger, un arrêté du gouverneur général par intérim du 31 aout 1906 institue un service régulier de navigation entre Koulikoro et Tombouctou. Koulikoro constituait le point terminus du

chemin de fer de Kayes au Niger. Le point extrême desservi par lui, lorsque l'importance de la crue le permettait, était Ansongo à 508 kilomètres en aval de Kabara. Il assurait le service postal, les transports de passagers et de matériel pendant toute l'année par navires à vapeur et embarcation de différents tonnages.

Les mouvements des bateaux et les stratégies de navigation sur le fleuve Niger

Les imperfections naturelles du régime des eaux du Niger ont conduit à rechercher un matériel susceptible de prolonger la navigation à vapeur le plus longtemps possible durant la période qui comprend les hautes et moyennes eaux. Selon le tirant d'eau des navires et pour les années de crue normale, les mouvements de vapeurs entre Koulikoro et Tombouctou avaient lieu comme il suit : la navigation du « Mage » commençait généralement à partir de Koulikoro ; dès le 5 juillet jusqu'à Ségou ; et dès le 20 juillet jusqu'à Mopti. Dès le 15 août, les eaux étaient assez profondes dans le lac Débo pour permettre à ce vapeur de le franchir et d'aller jusqu'à Kabara, port de Tombouctou. Le « Mage » était un vapeur de type monoroue. Il avait 37 m de long, 7 m de large et 1,40 m au creux. La coque était en acier zingué. Le fond était plat. La puissance maximum du « Mage » était 200 H.P. La navigation de ce vapeur devait cesser le 15 janvier en raison de la baisse des eaux en amont, faute de quoi ce navire se trouverait dans l'impossibilité de rejoindre Koulikoro avant le milieu de juillet.

Ce bateau pouvait prendre dans ces cales 110 tonnes de chargement y compris le charbon, loger 36 passagers européens et 45 indigènes. Si on utilisait les cales pour ces derniers, il pouvait en transporter 150 personnes. Pour les autres vapeurs : « Colonel Bonnier », vedettes « Jules Davoust » et « René Caillé », remorqueur « Colonel Moll » et le pétrolier « Capitaine Grosdemange », la navigation commençait généralement à partir du : 15 juin jusqu'à Ségou ; 25 juin jusqu'à Mopti ; et 15 juillet jusqu'à Tombouctou.

La navigation de ces vapeurs n'était plus praticable entre Koulikoro et Mopti dès la première quinzaine de mars. Les vapeurs

« Ibis » et « Alcyon » avaient une période de navigation un peu plus réduite que celle des vapeurs ci-dessus mentionnées en raison de leur tirant d'eau un peu plus fort.

Ainsi, nous remarquons que sur le fleuve Niger, la crue ne permettait pas aux vedettes de franchir le lac Débo que vers le 25 juillet et au vapeur « Mage » vers le 15 août seulement. Mais ce lac constituait un réservoir régulateur vers l'aval et permettait aux vedettes de prolonger leur navigation entre Mopti et Tombouctou jusqu'au 15 avril. En dehors des périodes de navigation ci-dessus mentionnées et dès que la baisse des eaux ne permet plus aux vapeurs de circuler entre Koulikoro et Mopti, les transports étaient assurés par des chalands naviguant à la voile, à la perche ou halés à la cordelle.

Les tarifs du service de navigation sur le Niger

Le transport des passagers, nourriture comprise :

- 1ère classe : 0,30 frs par kilomètre ;
- 2ème classe : 0,20 frs par kilomètre ;
- 3ème classe : 0,15 frs par kilomètre ;
- 4ème classe : 0,06 frs par kilomètre.

Le transport des passagers, nourriture non comprise :

- Les passagers pourvus d'une couchette à bord :
  - 1ère classe : 0,20 frs par kilomètre ;
  - 2ème classe : 0,15 frs par kilomètre ;
  - 3ème classe : 0,10 frs par kilomètre.
- Les passagers non pourvus d'une couchette :
  - 1ère classe : 0,19 frs par kilomètre ;
  - 2ème classe : 0,14 frs par kilomètre ;
  - 3ème classe : 0,08 frs par kilomètre ;
  - 4ème classe : 0,04 frs par kilomètre.

A coter de ce tarifs il y avait aussi des tarifs réduit aller et retour pour les indigènes seulement, sans nourriture ni objets de couchage :

- 4ème classe passagers de pont : 0,03 frs par kilomètre pour un parcours minimum aller et retour de 100 kilomètres. Le délai de validité des billets était fixé comme suite :

- Première zone de 100 à 250 kilomètre : 15 jours ;
- Deuxième zone de 251 à 510 kilomètres : 30 jours ;
- Troisième zone de 511 à 900 kilomètres : 45 jours ;

- Pour le transport des bagages, la tonne kilométrique était 0,10 frs. Concernant le transport de matériel, d'animaux de valeurs, de petits colis et taxe d'encombrement, les prix étaient fixés comme suit :

Matériel : prix par tonne kilométrique

- 1ère classe : 0,12 frs ;
- 2ème classe : 0,10 ;
- 3ème classe : 0,08 ;
- 4ème classe : 0,06.

Animaux : prix par tête et par kilomètre

- 1ère classe (bœufs, vaches, taureaux, chevaux, mulets) : 0,04 frs ;
- 2ème classe (ânes, poulains, génisses, autruches) : 0,03 frs ;
- 3ème classe (moutons, brebis, agneaux, porcs par troupeaux de dix au moins) : 0,05 frs ;
- 4ème classe (moutons, brebis, agneaux, porcs, chiens, veaux) : 0,01 frs ;
- 5ème classe (fauves et animaux sauvages de grande taille) : 0,10 frs ;
- 6ème classe par tonne kilométrique, poids de la cage comprise, animaux de petite taille en cage (singes, biches, oiseaux, etc.) : 1,50 frs.

Un gardien muni d'un billet de place ou d'une réquisition devait accompagner les animaux compris dans les première, deuxième, troisième et cinquième catégories. La nourriture était à la charge de l'expéditeur.

Concernant les colis lourds et encombrants, les matières de toutes catégories pesant moins de 400 kilogrammes au mètre cube devaient payer sur le poids fictif de 400 kilogrammes à l'exception des matières appelées à bénéficier du tarif spécial n°1 ci-après : les colis du poids de 500 kilos et au-dessus ou cubant plus de 2 mètres cubes payaient 10% en plus du tarif ordinaire.

Le service de navigation n'était tenu de transporter les colis de poids supérieur à 1 000 kilos ou de volume supérieur à 4 mètres cubes ou de longueur supérieure à 8 mètres, qu'autant que les moyens dont il disposait le permettaient.

Pour le *transport de petits colis au-dessus de 25 kilos*, le prix par colis était :

- De 0 à 250 kilomètres : 1,00 frs ;
- De 251 à 250 kilomètres : 2,00 frs ;
- Au-dessus de 510 kilomètres : 3,00 frs.

Le transport du numéraire :

Prix par 1000 frs et par kilomètre : 0,005 frs.

La monnaie de billion est classée à la deuxième catégorie. Au-dessus de 20 000 francs, la garde des valeurs doit être assurée par l'expéditeur qui prend un billet de place pour le gardien.

A côté de ces tarifs, il y avait aussi plusieurs catégories de tarifs spéciaux dont les prix variaient de 0,05 frs[23] à 0,04 frs la tonne par kilomètre. Le minimum de poids selon la catégorie était d'une tonne et/ou de 25 tonnes[24]. Le délai de remise était de deux mois.

Le trafic direct pour le transport des passagers et des marchandises était établi entre certaines gares du chemin de fer de Kayes au fleuve Niger et les escales du fleuve. Ces relations avaient lieu entre les gares du Kayes-Niger et entre les escales de Koulikoro à Kabara pendant la période des hautes eaux seulement. Pendant la saison sèche, le service de la navigation du Niger organise des convois de chalands qui transportent les passagers en 22 jours entre Koulikoro et le port de Tombouctou Kabara.

La location des navires

[23] Tarif spécial P.V. n°1 : Les marchandises concernées étaient : arachides, amandes de karité, bois de construction bruts ou grossièrement équarris, charbon de terre, chaux, ciment, coton pressé en balles corrozo, fers et aciers marchands, bruts, profilés ou non, gommes laines du pays pressées en balles, maïs, mil, patates, peaux pressées en balles, riz du pays, sésame, sel de Taoudéni, sable, tuiles, tôles ondulées, textiles (dâ et sisal) en balles pressées.
[24] Tarif spécial P.V. n°2 : .Maïs, mil, riz du pays, sésame, amandes de karité.

Le service de la navigation, sur demande des intéressés, approuvée par le Lieutenant-Gouverneur met des vapeurs à la disposition des services coloniaux ou des particuliers pour missions et exécution sous forme de location et sous réserve qu'il ne s'agisse point d'opérations commerciales. Le personnel, les vivres d'équipage, les matières consommables et le combustible étaient compris dans les prix de location qui étaient les suivants :

La vapeur le « Mage » : 1°) 1,25 frs par jour, non compris les cales ; et 3,125 frs par jour, cales comprises. En plus des prix ci-dessus, les frais de nourriture étaient par jour par Européen 12 frs et par Indigène 0,30 frs.

La vapeur « Ibis » : 500 frs par jour

La vapeur « Jules Davoust » : 375 frs

La vapeur « René Caillé » : 375 frs

La vapeur « Alcyon » : 225frs. Ce dernier compris avec un chaland de trois tonnes au maximum en remorque.

Pour les chalands avec passagers ou fret, le prix par tonne de jaugeage par jour était 1,00 frs. Ajouter les frais de salaires du personnel des embarcations, le minimum par jour était 4,00 frs. La taxe du chaland vide remorqué par mètre cube et par kilomètre était 0,04. Concernant la taxe du fret sur chaland remorqué, les marchandises embarquées payaient au tarif de la catégorie à laquelle elles appartiennent en plus de la taxe du chaland vide ci-dessus indiquée. Le prix de transport des passagers sur les chalands remorqués équivalait au montant de la taxe du chaland vide 0,04 par mètre cube et par kilomètre. Ce qui correspond aussi au prix des passagers aux tarifs afférent au navire remorqueur et payant à la classe pour laquelle ils auraient pris place sur ledit navire. C'est-à-dire : pour l'Européen, la 1ère, 2ème et 3ème classe pour les vedettes remorqueurs et pour l'Indigène, la 4ème classe sur tous les navires.

B - Les tarifs sur le chemin de fer Dakar – Koulikoro

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la voie ferrée qui relie le Sénégal au Niger a un développement de 553 kilomètres entre Kayes et Koulikoro. Gare terminus, elle atteint le Niger à Bamako au

kilomètre 496. De cette ligne, se détache au kilomètre 10, un embranchement de 2 kilomètres rejoignant Médine. Le chemin de fer Dakar-Niger est achevé depuis 1904. L'exploitation aurait donnée en 1913 une recette de 2 116 486, 63 frs avec une dépense de 1 152 709, 51 frs. D'où un bénéfice net de 623 777,63 frs, soit 1 123,95 frs par kilomètre exploité.

Les tarifs du tronçon Kayes-Koulikoro

Les tarifs généraux en vigueur en 1916 étaient fixés par l'arrêté du Gouverneur Général en date du 13 décembre 1911. Leur fixation avait été faite d'après le principe fondamental des tarifs dégressifs avec la distance et celui des prix de transport fixés d'après la valeur des produits. Ces tarifs se présentaient en plusieurs catégories :

- La première catégorie : elle comprend les plumes, l'ivoire, les étoffes, la bonneterie, la lingerie, la nouveauté, les essences rares de toute nature, les poudres, projectiles et dérivés et, en général, toute marchandise assimilable comme valeur à celles désignées ci-dessus ;
- La deuxième catégorie : elle comprend le café, les alcools, l'épicerie et les conserves non dénommées, les spiritueux, les articles de bazar et la bimbeloterie, la confiserie, la papeterie, la mercerie, les meubles non dénommés, les métaux sauf le fer et l'acier, la tannerie et verrerie, la bourrellerie et la sellerie, les médicament et toute marchandise assimilable, soit comme nature, soit comme valeur, à celles qui sont désignées ci-dessus, le caoutchouc et le kola rentrent également dans cette catégorie ;
- La troisième catégorie : elle comprend les articles de ménage, quincaillerie, peinture, couleurs, vernis, taillanderie, machine et outillage, la menuiserie et matériaux de construction mis en œuvre, les vins sauf en fûts, vinaigre, voiture et en général toute marchandise assimilable soit comme nature, soit comme valeur, à celle qui sont désignées ci-dessus ;

- La quatrième catégorie : à la quatrième catégorie se rattachent les arachides, le riz, le maïs, les bambous, les patates, le mil, le karité, le coton, la gomme, le sel, les matières premières pour constructions (chaux, ciment, tuiles, briques, moellons, sable, fers marchands), la fonte brute, la houille, les charbons de bois, herse, charrue, et les denrées de première nécessité, farine, haricots, niébé, vins en fûts, légumes verts et secs, viandes salées, salaisons et fourrages et en général, toute marchandise non dénommée ne pouvant être classée, soit comme nature, soit comme valeur dans les trois catégories ci-dessus.

Le transport sur le chemin de fers avait aussi des tarifs spéciaux : des tarifs spéciaux *Grande Vitesse (G.V.)* et des tarifs de *Petite Vitesse (P.V.).*

- *Les tarifs spéciaux G.V. :*

Tarif spécial G.V. n°1 : Billets d'aller et retour.

Les billets d'aller et retour bénéficient d'une réduction de 25 % sur le prix double du billet simple. Ils sont valables 5 jours pour un parcours inférieur à 150 ; 11 jours pour un parcours compris entre 150 et 350 km ; et 18 jours pour un parcours supérieur à 351 kilomètres non compris les dimanches et les jours fériés.

Le tarif spécial G.V. n°2 : ce tarif concerne essentiellement les fruits, les légumes frais, les poissons, gibiers, volailles abattues, lait, fromages, œufs, par expédition de 30 kilomètres ou payant pour ce poids sont taxés par tonne et par kilomètre :

- 0,50 francs jusqu'à 150 kilomètres ;
- 0,40 francs de 151 à 350 kilomètres ;
- 0,30 francs au-delà de 350 kilomètres.
- Minimum de perception : 0, 40 francs.

Tableau des frais de transport sur chemin de fer Kayes-Koulikoro :

Désignation	PRIX PAR KILOMETRE		
	Jusqu'à 150 Km de parcours	**En plus de 150 km à 350 km**	**En plus de 350 km**
Voyageurs	Francs	Francs	Francs
1ère classe	0,20	0,17	0,13
2ème classe	0,18	0,15	0,10
3ème classe	0,12	0,10	0,06
4ème classe	0,04	0,03	0,03
Grande Vitesse (par tonne de 1 000 kilogrammes)			
Bagage et messageries[25]	1,50		1,20 / 1,00
Finances			
Valeurs, objets d'art par fraction indivisible de 1 000 francs jusqu'à 11 000 Francs			0,01 par kilomètre : minimum 0,75 par expédition quelle que soit la distance
Numéraire en or ou en argent de 14 001 francs à 71 001 francs, inclus minimum 20,000 francs			0,07 par kilomètre et par fraction de 1 000 francs
De 71 001 francs à 300 000 francs, inclus minimum 100 000 francs			0,05 par kilomètre et par fraction de 1 000 francs
De 300 001 francs à 500 000 francs et au-dessus, minimum 500 000 francs			0,003 par kilomètre et par fraction de 1 000 francs
Chiens			
Par trains voyageurs			0,02 par tête et par kilomètre
En cages ou en panier			0,50 par tonne et par kilomètre brut
Voitures			
Dimensions au gabarit			Poids et tarif messageries
Cercueils			
Par wagon couvert spécial			0,50 francs par

[25] La perception est effectuée par fraction indivisible de 10 kilos : elle est faite au départ avec un minimum de perception de 0,40 francs.

	cercueil et par kilomètre		
Animaux isolés[26]			
1ère catégorie : bœufs, vaches, taureaux, chevaux, mulets	0,30	0,25	0,2
2ème catégorie : ânes, poulains, génisses, autruches	0,16	0,12	0,1
3ème catégorie : moutons, brebis, agneaux, porcs, veaux	0,06	0,05	0,04

Petite Vitesse (par tonne de 1 000 kilogrammes)			
Marchandises			0,80
1ère catégorie :	1,20	1	0,40
2ème catégorie :	0,80	0,6	0,20
3ème catégorie :	0,70	0,5	0,10
4ème catégorie :	0,30	0,2	

Sources : Périodique 1912-1916, A.O.F. Pays-Peuple-Navigation-Chemin de fer-Langues, Annuaire du Gouvernement Général de l'AOF, IFAN-Saint Louis (Sénégal), Année 1912, Paris : Libraire-Editeur Emile Larose.

Pour les marchandises de la 2ème catégorie avec réduction de 15 ou 20 % pour les expéditions supérieures ou égales respectivement à 3 ou 5 tonnes ou payant ce poids. Pour les marchandises de la 3ème catégorie avec réduction de 35 ou 50 % pour les expéditions supérieures ou égales respectivement à 3 ou 5 tonnes ou payant pour ce poids.

A côté des tarifs de Grande Vitesse (GV) ci-dessus indiqués, il existait aussi d'autres tarifs spéciaux de train de GV de plusieurs catégories pour certaines catégories de marchandises et pour les voyageurs de certaines villes. Des tarifs de plusieurs catégories existaient aussi pour les trains de Petite Vitesse (PV) de Médine jusqu'à Koulikoro pour les voyageurs et les différentes catégories de marchandises. Les conditions d'application de la réglementation

[26] Les animaux transportés par troupeaux jouissaient d'une réduction de 50% sur le tarif ci-dessus, pour chaque animal de la 1ère catégorie en sus de cinq, et pour chaque animal des 2èmes catégories en sus de dix.

tarifaire dépendaient de la distance, de la montée ou de la descente des trains sur toutes lignes.

Les tarifs du tronçon Thiès-Kayes (Kayes à Ambidédi)

Concernant les trains de Grande et de Petite Vitesse, les tarifs généraux qui étaient en vigueur avaient été établis par l'arrêté du Gouverneur Général en date du 13 décembre 1911 et étaient basés en partie sur ceux du Kayes-Niger avec lesquels ils étaient intimement liés en raison de la courte distance dans une même région. Ils étaient appelés à être modifiés lors de l'achèvement du Thiès Kayes pour être mis en concordance avec ceux de la navigation du fleuve Sénégal.

Des trains spéciaux comportant des voitures de 1ère et 2ème classes pouvaient être mis à la disposition des voyageurs entre Kayes et Ambidédi et inversement aux conditions suivantes : les voyageurs, quel que soit leur nombre, payaient le prix de la place qu'ils occupaient augmentés d'un dixième et les bagages, les chevaux et voitures le prix des tarifs homologués sans que la somme totale à percevoir puisse être inférieure à 100 pour un n'effectuant qu'un voyage aller et 175 francs lorsque le train spécial ramenait les voyageurs à leur point de départ.

Les tarifs spéciaux PV en vigueur sur le Kayes-Niger étaient communs au Kayes-Ambidédi sous condition que la taxe appliquée sur cette ligne soit calculée sur la distance totale, soit 44 kilomètres, parcours Ambidédi-Kayes plateau et inversement.

C - Les responsabilités des pertes et dommages au Haut Sénégal et Niger

Sur le plan des transports des marchandises, dans une correspondance du chef de service des transports de Koulikoro du 22 novembre 1921, il était écrit que les commissaires ne devaient jamais rien embarquer sans avoir préalablement reconnu les marchandises qui leur étaient confiées et s'être assurés qu'ils étaient bien en possession des pièces, connaissements, déclarations d'expéditions ou réquisitions qui les accompagnent.

Les commissaires ne devaient pas perdre de vue qu'ils étaient personnellement responsables de la bonne exécution des transports et qu'ils devaient non seulement garantir et veiller sur les marchandises en cours de route mais encore pendant l'embarquement et le débarquement et jusqu'à la remise aux destinataires. Leur responsabilité n'était dégagée que lorsqu'ils avaient reçu eux-mêmes des destinataires décharge sans réserve sur la lettre d'avis ou bien à défaut de destinataire décharge des destinataires sur leur registre de comptabilité des transports.

Ils devraient donc assurer les débarquements sur les berges de telle sorte que les marchandises étaient bien gardées jusqu'à leur remise aux destinataires. D'autre part, ils ne devaient pas perdre de vue les graves conséquences que pourraient avoir pour eux les vols, les détériorations, le mouillage enfin toute avarie ou disparition survenant aux marchandises pendant les transports par suite de leur manque de soin dans l'embarquement, l »arrimage ou la négligence de leur surveillance.

Dans les cas d'actions intentées par les destinataires contre les transporteurs pour avaries ou manquants, les commissaires ne devaient perdre de vue que « quelles que soient les clauses d'exonération insérées dans les connaissements, le commissaire est toujours responsable s'il ne peut s'exonérer de ses propres fautes …

Cas de réclamations pour manquants sur expéditions

Le 23 décembre 1924, le directeur de la navigation du Niger adressait à l'inspecteur chargé de la 2ème I.P. du Thiès-Niger à Bamako. Dans sa correspondance, il faisait cas d'un litige qui opposait Soucasse au service de transport. Selon les faits, le 2 novembre 1924, la maison de Simon expédiait en port dû, de Mopti à Bamako en trafic direct 420 sacs de riz tarif spécial n° 1 (Navigation) chargés par le Commissaire du « Mage » pour un poids de 20 150 kilogrammes. Cette expédition comportait « comptage » aux termes de l'article 16 de l'arrêté du 30 mai 1922. Il est important de rappeler que comme indiqué plus haut, en matière de trafic direct les indemnités à payer

pour manquants ou avaries sont à la charge du réseau sur lequel l'avarie ou le manquant se serait produit.

Au transit à Koulikoro, à la reconnaissance de la marchandise, opération effectuée contradictoirement par les représentants du chemin de fer et de la navigation, les 420 sacs furent reconnus au registre spécial, mais seulement pour un poids de 18 400 kilogrammes. L'agent chargé du transit de la navigation n'a pas rendu compte à ses chefs de la différence de 1 750 kilogrammes imputable cependant au service du fait de son inscription sur le registre de transit. A la réception du riz à Bamako, le destinataire M. Soucasse réclamait le comptage et la pesée. Ces opérations aboutirent à la constatation de 413 sacs (soit 7 en moins) et de 18 990 kilogrammes (590 kilogrammes de plus qu'à Koulikoro et 1 160 kilogrammes de moins qu'à Mopti). Monsieur Soucasse ayant réclamé le remboursement du manquant de 1 160 kilogrammes au chemin de fer, celui-ci s'est retourné vers la navigation où « l'en-moins initial avait été constaté ».

L'anomalie consistant dans la différence des poids reconnus à Koulikoro soit, ce qui est infiniment plus probable, par la faute des délégués de la navigation et du chemin de fer préposés aux opérations de transit qui n'ont ni compté ni pesé. D'autre part, il est établi par le registre de la gare de Koulikoro que 420 sacs ont été remis au chemin de fer par la navigation, et par les vérifications de la gare de Bamako, que 413 sacs ont été effectivement remis au destinataire. Sept sacs de riz ont donc été perdus par le chemin de fer entre Koulikoro et Bamako.

En appliquant la règle précitée au réseau sur lequel le manquant s'est produit, on constate que le chemin de fer du Thiès-Niger doit la valeur de 5 sacs de 50 kilogrammes et 2 sacs de 25 kilogrammes soit 300 kilogrammes. Si le chemin de fer admet ce remboursement - chaque service devant supporter la charge de des fautes de ses préposés- la navigation ne devrait plus que le remboursement de 1 160 – 300 = 860 kilogrammes.

Or, du rapport fourni par le directeur du service de la navigation, le 23 décembre 1924, sous le N°427 N.G., il ressort, à la charge du

commissaire du « Mage » Monsieur Béziat, une faute de service des plus graves : il a accepté d'embarquer les sacs bien que ces derniers « étaient en fort mauvais état ». Lui-même en personne en a fait l'observation à Monsieur Simon allant jusqu'à refuser d'une façon catégorique de prendre le chargement avant d'accepter sur insistance de ce dernier qui lui assurait que quoi qu'il advienne, il ne lui serait suscité aucun ennui… Ce comportement de du commissaire constituait une faute grave dans le cadre de son service bien que Monsieur Soucasse qui avait réclamé au chemin de fer le 5 décembre 1924 n'eut pas renouvelé sa requête de remboursement.

Au mois de mars 1925, Monsieur Simon, expéditeur des sacs de riz envoie au commissaire du « Mage » un télégramme annonçant le retrait de la réclamation pour manquant de riz :

« (De Mopti pour M. BEZIAT, Koulikoro) Tout disposé reconnaître réserves pourtant exagérées que fîtes embarquement après vérification Massot mais confirmons qu'état usagés certains sacs empêchant nullement transport impliquait nullement manquant en nombre déchet formidable signalé Bamako incriminons pas Navigation seule mais organisation trafic railway compris serions navrés solution signalée heureux démontrer sympathie priant Soucasse retirer réclamation. (Signé) Simon. » Ce télégramme qui annonçait le retrait de la réclamation de remboursement de pertes était d'autant mieux accueilli qu'il écartait l'éventualité d'application de sanctions disciplinaires au commissaire Béziat.

Dans un autre litige au sujet de manquants de sucre et de savon constatés sur expédition 489 du 16 novembre 1924, l'administration générale du gouvernement du Soudan français a situé les responsabilités et pris des sanctions sévères. Le litige opposait Monsieur Barbarin, commerçant à Ségou, au service de la navigation sur le Niger. Suite à la perte de ses produits, M. Barbarin a présenté au service de la navigation une facture de 90 francs représentant la perte imputable au service transporteur. Suite à des enquêtes menées par la hiérarchie, il s'est avéré qu'à la gare, aucune réserve n'avait été prise par le transitaire sur le mauvais état des colis au moment où il en prenait livraison au chemin de fer. En revanche, au bureau de

l'exploitation de la section transit, des réserves fraichement ajoutées étaient mentionnées sur la déclaration d'expédition, pièce conservée par l'agent du transit. En fait, ces réserves n'avaient été prises qu'au moment où le transit a eu vent de l'enquête. Il y eu donc une tentative de maquillage de la faute. Etant donné la gravité du procédé, il a été demandé au gouverneur d'infliger des sanctions administratives ou judiciaires au transitaire ou à l'écrivain du transit si la culpabilité d'un ou de l'autre était avérée.

Enfin, finalement bien que le commissaire Béziat ait échappé à des sanctions disciplinaires, le directeur de la navigation, vu la fréquence de réclamations et de remboursement de pertes, a dans une correspondance du 28 mars 1925 demandé au lieutenant-gouverneur du Soudan Français d'infliger à Monsieur Guilhemotonia, un blâme avec inscription au dossier pour fautes graves et multiples dans ses fonctions de transitaire à Koulikoro — la responsabilité de la plupart des litiges survenues pendant la gestion de cet agent lui était en effet imputable.

Concernant le remboursement à Monsieur Barbarin, suite au conseil d'administration du gouvernement du Soudan, un arrêté autorisant le remboursement de 90 francs au commerçant de Ségou à titre de dédommagement pour perte de marchandises imputable au service de navigation du Niger fut signé.[27]

*
* *

Comme nous le voyons, au départ, dans les années 1850, la présence européenne en Afrique occidentale et équatoriale se limitait à des implantations côtières à l'exemple de la France au Sénégal (colonel Faidherbe), au Gabon et au Congo (Savorgnan de Brazza), de l'Angleterre en Gambie, de la Belgique (en fait Léopold II) au Congo,

[27] Arrêté n° 361 du 16 mars 1925 autorisant le remboursement à un commerçant de Ségou d'une somme de 90 francs à titre de dédommagement pour perte de marchandises, imputable au « Service de Navigation du Niger. »

du Portugal à l'embouchure du Fleuve, etc... C'est la conférence de Berlin de 1885 qui fixa les frontières régionales et affecta les territoires aux Etats européens qui ont alors procéder à l'organisation de la colonisation. La France créa les fédérations d'Afrique Occidentale Française (8 pays) en 1895 et d'Afrique Equatoriale Française (4 pays) en 1910 à l'intérieur desquelles elle installa une conquête militaire. En terme d'économie et de transports, ce sont des chemins de fer sensiblement perpendiculaires à la côte qui s'installèrent avec le triple objectif de faciliter la pénétration des pays, d'assurer la conquête militaire, et d'organiser le transport des ressources naturelles. La construction des lignes dans les divers pays a été marquée par l'arrêt des travaux durant les guerres 1914-1918 et 1939-1944. En dépit de nombreux projets de chemin de fer transsaharien (Soleillet 1874, Duponchel 187, etc.) qui ont presque toutes échoués, les lignes sont demeurées indépendantes les unes des autres. Les lignes créées, la France les dota de cadre juridique et institutionnel pour mieux les exploiter : des textes qui fixent non seulement les tarifs et les taxes, mais aussi qui déterminent les responsabilités des différents acteurs sont édictés. Des postes de douane sont établis, des moyens de communication comme la poste et les télégraphes sont créés et sont opérationnels. Quels sont les textes qui régissent la douane et les moyens de communication au Haut-Sénégal et Niger ? Quel a été leur impact sur la situation économique du Soudan français ? Comment fonctionnait le réseau commercial et économique de l'empire français ? Telles sont les questions qui feront l'objet de nos recherches futures.

BIBLIOGRAPHIE

Arrêté du 17 novembre 1923 du Gouverneur Général organisant le chemin de fer de Thiès à Kayes et au Niger.

Arrêté du 30 mai 1922 du Gouverneur Général modifiant les arrêtés des 2 septembre 1913, 22 mars et 7 décembre 1918 et fixant les nouveaux tarifs, frais accessoires et conditions d'application relatifs aux transports à effectuer par le Service de la navigation au Niger (biefs Bamako-Kouroussa et Koulikoro-Ansongo).

Arrêté du 31 aout 1906 du Gouverneur Général instituant un service régulier de navigation sur le Niger entre Koulikoro et Tombouctou.

Arrêté du 31 décembre 1900 du Gouverneur Général du L'Afrique Occidentale Française relatif aux conditions d'exploitation du chemin de fer du Sénégal au Niger.

Arrêté du 31 décembre 1900 du Gouverneur Général relatif aux conditions d'exploitation du chemin de fer du Sénégal au Niger.

Arrêté du 12 août 1882 réglant la navigation dans le fleuve Sénégal des bâtiments à vapeur et à voiles.

Bulletin officiel, Colonies. N° 4, 1907. Rapport du Ministre des colonies au Président de la République Française, suivi d'un décret autorisant l'ouverture de travaux de chemin de fer (Thiès-Kayes). Ministère des Colonies, Direction des Affaires d'Afrique, 1er Bureau : Afrique, 17 avril 1907.

E. CARON (1891). *De Saint-Louis au port de Tombouctou—Voyage d'une canonnière française*, Paris : Augustin Challamel, Editeur.

Charles BECKER, Saliou MBAYE & Ibrahima THIOUB (1997), *AOF : réalités et héritages*. *Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895 – 1960*, Direction des Archives du Sénégal, Dakar, Tome I et II.

Décret du 23 octobre 1904 organisant le domaine public en Afrique Occidentale Française.

Décret du 18 octobre 1904 réorganisant le gouvernement de l'AOF modifié par le décret du 4 décembre 1920.

Décret du 5 mars 1921 réglementant le régime des eaux en Afrique occidentale française, modifié par le décret du 1er mars 1928.

Décret du 17 avril 1907 autorisant l'ouverture de travaux de chemin de fer (Thiès-Kayes).

Le commandant BOIS (1886). *Sénégal et Soudan : Travaux publics—Chemin de fer*, Paris : Challamel Aixe, Librarie coloniale.

Le général FAIDHERBE (1885). *Le Soudan français—Chemin de fer de Médine au Niger, Bulletin de la Société Géographique de Lille*, Tome I ; II ; III et IV, Lille, France.

Rapport au Président de la République Française, suivi d'un décret autorisant l'ouverture de travaux de chemin de fer Thiès-Kayes, 17 avril 1907, Ministère des colonies, Direction des affaires d'Afrique, Bulletin Officiel Colonies No.4, 1907.

Jacques VALETTE. « Quelques aspects nouveaux de l'expédition Flatters », in *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 15-16, 1973. *Mélanges Le Tourneau*. II. P. 375-390. Doi : 10.3406/remmm.1973.1257

Voir (En ligne) : http://www.persee.fr/doc/remmm_0035-1474_1973_num_15_1_1257

LE PAROISSIALISME POLITIQUE : LA MISE EN MOUVEMENT DES IDENTITES PEUT-ELLE EBRANLER LA NATION ?

Esseba Cyriaque,
docteur en science politique
Université de Yaoundé II- Cameroun

Résumé : Les identités ont une relation avec la construction de la nation en tant qu'ensemble plus ou moins homogène caractérisé par le « vouloir vivre collectif ». Les identités peuvent être soit favorables à l'édification de la nation, soit nocives à celles-ci. C'est dans ce registre que s'inscrit le paroissialisme politique entendu comme attitude consistant au détachement, à la déconnection des individus vis-à-vis de l'entité collective qu'est l'Etat au profit de l'ethnie, de la tribu, de la religion etc., le paroissialisme s'exprime à deux niveaux : à un niveau relatif, il est loin d'être statocide de remettre en cause l'existence de l'Etat ; à un niveau absolu, il débouche sur l'explosion de l'Etat. Les politiques consociationnelles au sens d'Arend Lijphart ou sociatives au sens de Max Weber constituent des modalités de gestion de la diversité qui ne parviennent pas à faire disparaître le paroissialisme mais au contraire contribue à l'entretenir : c'est le cas de la politique d'affection ou de la politique de l'équilibre régionale au Cameroun.
Mots clés : Cameroun, Unité nationale, Etat, Sociologie politique, Gestion de la diversité au Cameroun de 1960 à 1990.

Telle qu'appréhendée dans divers contextes politiques, la nation est un concept imprégné de l'obsession de l'unité, car son évocation ou sa mention déclenche une avalanche d'images chargées de références unitaires, de connotations communautaires[1]. En effet, la nation se pense comme une entité civilisationnelle, comme une

[1] C. TILLY, *The Formation of national State in Europe*, Princeton university press, 1975 ; R. BENDIX, *Nation Building and Citizenship*, Londres, Wiley, 1964.

communauté d'individus unis par les mêmes manières de penser, d'agir, de sentir[2]. Elle est l'objet d'au moins deux conceptions. La première c'est la conception objectiviste-déterministe qui appréhende la nation comme une « donnée naturelle » dont l'unité linguistique, raciale, religieuse et culturelle serait le produit de la nature. Ici, la nation serait une réalité naturelle, originaire antérieure à toute forme de contrat.

La seconde c'est la conception subjectiviste-constructiviste qui conçoit la nation comme le résultat d'une association volontaire d'individus autonomes sans distinction d'origine, de langue ou de sexe[3]. Bref, la nation est appréhendée comme le produit d'un vouloir-vivre collectif basé sur une histoire commune, des expressions communes et d'un passé commun etc. La première conception est d'origine allemande et la seconde d'origine française.

Quelle que soit la conception retenue, la caractéristique principale de la nation c'est l'unité, que celle-ci soit considérée comme étant naturelle ou construite[4]. En effet, dans le cadre de la nation, ce qui est valorisé c'est l'unité voire l'uniformité ou l'homogénéité. Selon Akono Evang, reprenant Carré de Malberg « la nation est une catégorie idéologique, une *Weltanschaung* ou une philosophie politique mobilisée par le pouvoir dans la logique de construction d'un ordre politique idéalement homogène ». Elle apparaît non pas comme la négation du pluralisme mais comme un mécanisme de gestion de la diversité, de conjuration des divisions, étant entendu que ce qu'on cherche à faire prévaloir c'est l'identification des segments et composantes sociales au pouvoir central, aux autorités centrales. Cette perspective est également soulignée de manière à propos par le professeur J. Njoya, selon qui « la propension des hommes politiques à recourir aux ferveurs populaires (…) se décline toujours dans un

---

[2] G. DELANNOÏ, *Sociologie de la nation*, Paris, Armand colin, 1999 ; C. BRÜHL, *Naissance de deux peuples, français et allemands, IX^e^-XI^e^ siècle*, Paris, trad. Fayard, 1995.

[3] E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris, Press Pocket, 1992.

[4] A. FAWELL, *Philosophy of Integration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Londres, Mac Millan, 1997.

vocabulaire émotionnellement riche : amour de la nation, destin commun, solidarité nationale (…) histoire commune »[5]

C'est contre cette logique de l'unité que s'affirme la démarche ou le comportement paroissialiste, c'est-à-dire le paroissialisme politique. Par paroissialisme politique, nous entendons : les attitudes, les comportements, les gestes, les discours, les pratiques des hommes politiques, des dirigeants ou des individus qui se caractérisent par le détachement à l'égard de l'Etat en tant que référence commune, au profit de l'ethnie, de la tribu, de la religion ou de la localité[6]. Cette perspective a été conceptualisée par Gabriel Almond et Sydney Verba dans leur ouvrage intitulé *The Civic Culture*. En effet, Gabriel Almond et Sydney Verba à partir d'une enquête publiée en 1963 sous le titre « The Civic Culture », distingue trois catégories de culture politique : la culture politique de sujétion caractérisée par la passivité ; la soumission des individus au pouvoir ; la culture politique de participation marquée par l'implication active des individus dans la marche du pays. Celle-ci s'exprime à travers le vote, le militantisme dans un parti politique, l'inscription sur les listes électorales, les contributions financières au fonctionnement du parti etc. La culture politique paroissiale se traduit par la déconnexion entre les individus et le pouvoir central au profit de leur village, de leur localité, ou de l'Etat déféré etc. Autrement dit, le paroissialisme politique se traduit par le détachement de l'individu par rapport à ceux qui devraient constituer les références communes.

Le champ de manifestation du paroissialisme politique semble être les sociétés plurales[7], c'est-à-dire les sociétés qui sont caractérisées par

[5] J. NJOYA, « Liturgies politiques, construction d'un imaginaire unitaire et démocratie passive au Cameroun », in *Revue africaine d'études politiques et stratégiques,* Yaoundé II, n° 3, 2003, p. 23-52.

[6] C. CAMILLERI, *Stratégies identitaires*, Paris, Puf, 1990 ; A. DIECKHOF, *La nation dans tous ses états, les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000.

[7] L. SINDJOUN, « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? éléments pour une discussion politiste de la démocratie dans les sociétés plurales », introduction inaugurale au colloque international

les clivages de « catégories ou de groupes en fonction des facteurs tels que la langue, la race, l'ethnie, la communauté de… ou d'origine, la religion, les institutions sociales spécifiques ou la culture »[8]. La réflexion sur le paroissialisme politique au Cameroun est une réflexion sur l'identification des individus par rapport à une localité, une ethnie, une tribu. Autrement dit, il s'agit de faire ressortir ces comportements, ces attitudes, ces discours qui marquent l'attachement à un référent identitaire autre que l'Etat ou la nation. Il apparaît alors que le paroissialisme politique est l'expression des particularismes identitaires (**I**) en même temps elle peut aussi déboucher sur la manifestation de l'irréductibilité identitaire (**II**).

I – Le paroissialisme politique, expression des particularismes identitaires

Selon Carl Deutsch, dans le processus d'édification de la nation, les individus renoncent à leurs identités locales, ethniques, tribales ou régionales pour s'identifier à la nation[9]. Or, les motions de soutien et les lettres des « ressortissants de… » remerciant le président de la République pour avoir nommé « un des leurs… » au poste de directeur général, de ministre etc. sont des manifestations du paroissialisme politique en ce sens que l'expression « un des leurs… » marque une rupture par rapport à la communauté globale, étant entendu que selon Riva Kastoryano, l'ethnie, la tribu, la religion, la race ou les origines constituent des codes de l'exclusion[10]. Bien plus, selon Reyntjens et Chretien, la mobilisation des identités culturelles dans certaines sociétés plurales peut déboucher sur la dissolution du

---

francophonie-Commonwealth, démocratie et sociétés plurielles, Yaoundé 24-29 janvier 2000.

[8] M. G. SMITH, « Pluralisme, violence et l'Etat moderne : une typologie », *L'Etat au pluriel*, Paris, Economica, 1985, p. 207-228.

[9] K. DEUTSCH, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge, Mittel, 1953.

[10] R. KASTORYANO (dir.), *Les codes de la différence : race, origine, religion. France, Allemagne, Etats-Unis*, Paris, Presses de science po, 2005.

« sens de la communauté »[11]. Un exemple mineur de paroissialisme politique s'est exprimé à l'occasion de l'élection de François Hollande au poste de président de la République française et était relatif à la considération selon laquelle la Corrèze, département du centre de la France a déjà fourni deux présidents à la France, à savoir Jacques Chirac et François Hollande.

De même, la descente chez soi du directeur ou du ministre nommé, pour aller fêter avec « les siens » exprime la démarcation d'un groupe par rapport au reste du pays, suivant que ledit groupe peut être soit ethnique, soit tribal, soit ethnorégional soit linguistique, soit religieux. Il s'ensuit que les membres du groupe dont le ministre ou le directeur est ressortissant, en fêtant « leur frère », affirment en même temps leur différence avec le groupe n'ayant pas eu de ministre ou de directeur, et manifeste par là selon l'expression de Jurgen Habermas « une forme de vie ethnico-particulière »[12]. Sur la base des éléments qui précèdent, en adoptant une approche flexible, le paroissialisme politique peut être appréhendé dans une perspective conceptuelle et théorique, d'abord à partir de ses formes (***A***) ensuite à partir de ses niveaux d'expression (***B***).

A - Les formes de paroissialisme politique

En appréhendant le paroissialisme politique comme l'expression de la démarcation, de la différence, au sein d'une communauté politique, on est amené à l'envisager comme susceptible d'épouser les contours des référents identitaires. Le paroissialisme politique renvoie à des processus de particularisation et de singularisation d'une identité, d'une spécificité, qui exprime sa démarcation par rapport aux autres identités. Ici, les identifiants sont multiples. Il s'agit des ethnies, des tribus, des régions, des localités, des religions, des langues etc. et les identifiés sont alors les membres qui se réclament de ces identités. Les identités étant diverses, il en découle la

[11] F. REYTJENS et J.P. CHRETIEN, *Le défi de l'ethnisme au Rwanda et au Burundi*, *1990-1996*, Paris, Karthala, 1997.
[12] J. HABERMAS, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, p. 93.

multiplicité des formes de paroissialisme, de détachement vis-à-vis de l'Etat ou de la nation.

1 - Le paroissialisme ethno-régional

Le paroissialisme politique n'a de sens et ne se comprend que dans le cadre d'une société culturellement, sociologiquement ou politiquement plurielle et dans laquelle l'aspiration au statut de communauté soudée, unie est exprimée de manière forte par des mécanismes d'intégration[13] divers comme au Cameroun, en Côte d'Ivoire ou en Afrique du Sud. En d'autres termes, l'antinomie dichotomique : identités ethniques/identité nationale ne ressort de manière saillante que dans le cadre d'une société plurale dans laquelle la quête de la victoire de la figure de l'un par rapport au multiple est perpétuelle. Dans ce contexte, la dynamique paroissialiste, dans son expression ethno régionale renvoie à la coïncidence entre une identité ethnique particulière et une région. A titre d'exemple, la région du centre, au Cameroun est généralement assimilée à la région des Béti, en dépit du fait que cette région abrite d'autres groupes ethniques. Ici, les ministres ressortissant de cette région sont alors perçus comme des ministres béti et non comme des ministres du Cameroun tout entier. C'est la correspondance entre un segment social humain, culturel avec une région géographique précise.

2 - Le paroissialisme linguistique

La tendance des populations à considérer comme leur, un ministre, un gouverneur, un directeur de société parlant leur langue ou leur patois ou alors la tendance de ces dirigeants à se considérer comme étant les dirigeants des groupes linguistiques dont ils sont ressortissants, participe du paroissialisme linguistique ou ethno linguistique, voire ethno anthropologique. Ce qui conduit généralement à recruter dans les départements ministériels, dans les sociétés qu'ils dirigent uniquement des individus ressortissant desdits groupes linguistiques. Il s'agit de la langue ou du patois comme

[13] A. FAWELL, *op. cit.*

identifiant majeur. Ici, la langue, à l'instar de l'ethnie ou de la région, apparaît comme un élément de relativisation de l'existence d'un référentiel commun qu'est l'Etat[14]. Tony Judt et Denis Lacorne dans un ouvrage collectif intitulé *Language, Nation and State : Identity Politics in a Multilingual Age* publié en 2004 font ressortir l'interaction ambivalente entre langues et nation dans le processus d'intégration. Contrairement au discours répandu, la langue notamment nationale n'est pas seulement un élément de renforcement de l'intégration. Dans certains contextes, comme au Cameroun, le premier ministre est généralement perçu comme le premier ministre des anglophones, lesquels minimisent ledit poste en le considérant comme ne détenant pas véritablement le pouvoir. Il faut relativiser le rôle intégrationniste de la langue en s'inspirant de Roger Bruckbacker[15]. On peut ensuite mettre en exergue la dimension paroissialiste des langues et des patois lesquels sont généralement utilisés tout comme les ethnies ou les tribus, comme des ressources politiques dans le cadre de la politique d'affection[16]

3 - Le paroissialisme partisan

L'expression de la communauté, de l'unité, voire de l'homogénéité se traduit au niveau partisan, par la dimension nationale des formations politiques lesquelles sont alors constituées par les individus provenant de toutes les ethnies, tribus, religions, régions etc. Le paroissialisme partisan[17] est l'affirmation des partis politiques comme des partis d'une région, d'une ethnie, ou d'une tribu. La démarcation identitaire des partis politiques suivant des clivages de

[14] T. JUDT et D. LACORNE, *Language, Nation and State Identity politics in a Multilingual Age*, Basingstooke, Polgrave Mc Millan, 2004.
[15] R. BRUCKBACKER, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, trad. Paris, Berlin, 1997.
[16] L. SINDJOUN, *La politique d'affection en Afrique Noire*, Boston, Graf, 1998.
[17] Serge Paulin AKONO EVANG, *Partis politiques, ethnies et politique d'affection dans la démocratisation au Cameroun (1990-2004) : contribution à l'élaboration d'une sociologie de la politisation de l'ethnicité*, thèse de doctorat en science politique, Université de Yaoundé II, 643 p.

région, de religion ou d'ethnie transforme la compétition politique en une compétition ethnique. Il en découle que l'Etat est identifié à l'ethnie ou à la région dont le président de la République est le ressortissant. A titre d'exemple le FPR (Front patriotique rwandais) au Rwanda était identifié comme le parti des Tutsis. De même en Afrique du Sud l'ANC (*African National Congress*) était assimilé au parti des personnes de race noire. C'est ce que suggère dans une certaine mesure l'expression « le pays organisateur »[18]. L'application ou l'identification d'un parti politique à une ethnie entraîne généralement, mais pas toujours, l'identification à ladite ethnie, des individus qui en sont ressortissants. Ici, le parti politique recrute ses militants et ses sympathisants sur la base de la référence au partage d'une même identité ethnique tribale, clanique avec les fondateurs ou les dirigeants du parti. Ainsi, en est-il dans une moindre mesure au Cameroun, avec les partis tels que l'UNDP (Union nationale pour la démocratie et le progrès) perçu comme le parti des Nordistes, l'UPC (Union des populations du Cameroun) assimilé au parti des Bassa, le SDF (*Social Democratic Front*) considéré comme le parti des anglophones. Dans une démarche analogique on peut parler des origines ethniques des partis politiques comme Anthony Smith parle des origines ethniques des nations[19]. Ici, la différence ethnique est transformée en différence partisane et politique[20].

4 - Le paroissialisme religieux

La déconnexion à l'égard de la référence commune que doit constituer l'Etat dans le cadre de la « fabrique d'une nation » selon l'expression de Claude Nicolet s'exprime aussi en terme religieux ou confessionnels[21]. La question de la présence au gouvernement ou du

[18] C. ATEBA EYENE, *Les paradoxes du pays organisateur, élites productrices ou prédatrices : le cas de la province du Sud Cameroun à l'ère Biya (1982-2007),* Yaoundé, Saint-Paul, 2008, p. 222.
[19] M.G. SMITH, *op. cit*.
[20] C. TAYLOR, « La politique de reconnaissance » in Charles TAYLOR, *Multiculturalisme : différence et démocratie,* trad. Paris, Flammarion, 1992.
[21] E. NICOLET, « Stratégies ethniques et construction nationale au Nigeria », *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989, p. 367-378.

nombre des sociétés publiques, des départements ministériels dirigés par les ressortissants de telle ou telle religion s'est généralement posée dans les sociétés plurales. Ici, la dynamique paroissialiste s'exprime en termes religieux. L'axe religieux devient un trait de clivage projeté dans le champ politique. La lecture du recrutement politique, ou de l'attribution des postes ministériels ou mêmes des sociétés étatiques se fait à partir du critère religieux. Le clivage religieux le plus saillant est celui qui existe entre la religion chrétienne et la religion musulmane. La projection de la différence religieuse sur le champ politique débouche généralement sur la recherche du nombre de musulmans ou de chrétiens dans le gouvernement et s'accompagne des grèves parce que telle ou telle religion estime ne pas être assez représentée, sans considération de la nature laïque ou confessionnelle de la société politique. Sans prétention à l'exhaustivité, l'inventaire qui précède permet de montrer que la « socio-diversité » est un vecteur d'expression de la différence, de la démarcation, suivant des clivages identitaires multiples. Le paroissialisme c'est-à-dire la déconnexion des populations par rapport à l'Etat peut se fonder sur le critère clanique, sur le critère culturel etc. Quoi qu'il en soit, le paroissialisme politique est un facteur de relativisation de la cohésion du gouvernement de l'Etat.

B - Le paroissialisme politique, un marqueur identitaire du gouvernement

Les comportements paroissialistes font apparaître le gouvernement de la République comme un ensemble constitué d'enclaves identitaires, notamment ethniques, claniques, tribales ou régionales. Les départements ministériels, les sociétés d'Etat apparaissent comme étant « les propriétés » d'une ethnie, d'une région, d'un clan. Il est un facteur de relativisation de l'homogénéité du gouvernement. Chaque ethnie, chaque tribu, chaque religion percevant alors « son »ministre comme le représentant et le défenseur de ses intérêts.

1 - Les enclaves ethnico-identitaires dans le gouvernement national

L'identité ethnique, religieuse, ethnico-régionale, clanique ou ethnico-anthropologique structure de manière significative des processus politiques dans les Etats africains et même ailleurs. C'est un élément qui permet de mettre au grand jour l'Etat africain comme « Etat des ethnies » ou des identités. Au Cameroun, l'équilibre régional est une formule imaginée comme modalité de partage de différents postes gouvernementaux entre les différentes régions du pays. Toutefois, c'est une formule qui a pour défaut d'accentuer « la conscience de la différence » en faisant apparaître chaque ministre, non pas comme le ministre de la nation toute entière mais comme le ministre d'une ethnie ou d'une tribu, d'autant plus que l'équilibre numérique ou quantitatif que promeut l'équilibre régional dissimule le déséquilibre qualitatif, car les différents départements ministériels n'ont pas la même valeur ou la même importance. Le gouvernement de la République devient alors l'un des lieux identitaires où la promotion de l'équilibre entre les ethnies ou les régions devient une promotion de la différence. Ce trait est d'autant plus important que la nomination d'un ressortissant d'une ethnie, d'une région à la tête d'un département ministériel s'accompagne de la nomination des ressortissants de la même ethnie ou région aux différents postes du ministère, du planton au secrétaire particulier en passant par les agents d'entretien. A titre d'exemple, du temps où monsieur Urbain Olanguena Awono était ministre de la Santé, ses deux secrétaires particuliers étaient tous de la même tribu que lui[22]. Dès lors, chaque département ministériel est considéré comme la propriété des ethnies et non comme celle de la nation toute entière. Il en découle une perception éclatée et fragmentée du gouvernement. La neutralité de l'Etat s'en trouve affectée.

[22] D. AMOUSSOU YEYE, « La dimension ethnique dans la dynamique sociopolitique du Bénin de renouveau démocratique », *African Journal of Political Science*, vol. 4, n° 1 juin 1999, p. 127-145.

2 - La remise en cause identitaire de la neutralité de l'Etat

Pour comprendre la notion de « neutralité de l'Etat », il faut se référer au modèle weberien. La définition du modèle bureaucratique par Max Weber intègre les principes de généralité, d'impersonnalité des règles qui garantissent la transcendance de l'Etat par rapport aux groupes et aux intérêts particuliers au profit de l'intérêt général. Dès lors, un « Etat neutre » est un Etat fondé sur les principes de généralité et d'impersonnalité, c'est-à-dire qu'il renvoie à ce que Ferdinand Tonnies appelle la « civitas » à ce que Emile Durkheim désigne comme étant la « solidarité organique » par opposition à la solidarité mécanique propre au contexte de prédominance de la parenté et de l'identité. Il ne s'agit pas ici d'exhumer le débat anthropologique sur l'incompatibilité ou non entre la parenté et la politique ou l'Etat. Il est connu que la parenté est une ressource politique cardinale. Il s'agit simplement de mettre en exergue la segmentation identitaire ou ethnique de l'Etat, laquelle l'empêche de s'affirmer comme une entité transcendante, parlant au nom de tous les segments de la société.

Le pluralisme identitaire relativise l'ambition unitaire de l'Etat et remet en cause le « mythe de l'Etat structurant parlant d'une seule voix »[23] la loyauté à l'ethnie, à la région ou au clan concurrence la loyauté à la nation. Le monolithisme étatique est relativisé par la pluralité identitaire qui segmente l'Etat et ses institutions car « l'ethnicité et la région sont (de plus en plus) des identifiants cardinaux » qui influencent la configuration gouvernementale. Il en découle que le paroissialisme politique doit être pensé dans son interaction avec la nation.

II – L'interaction entre nation et paroissialisme politique

Par le terme « paroissialisme politique », il s'agit bien de traduire la déconnexion entre les populations et l'Etat au profit de leur localité,

[23] L. SINDJOUN (dir.), « Le paradigme de la compétition électorale dans la vie politique », in *La révolution passive au Cameroun,* Dakar, Codesria, 2004.

de leur ethnie, de leur région, de leur clan, de leur tribu etc. A cet égard, le paroissialisme politique lorsqu'il s'exprime sous une forme molle est simplement une manière d'être au sein de la nation (***A***), mais lorsqu'il s'exprime sous une forme paroxysmique, il devient une modalité de désintégration de la nation (***B***).

A - Le paroissialisme politique, un mode d'action et une manière d'être au sein de la nation

Arend Lijphart définit les sociétés plurales comme étant « des sociétés… divisées suivant des clivages religieux, idéologique, linguistique, culturel, ethnique ou racial et qui sont virtuellement constituées en sous-sociétés séparées ayant chacune son parti politique, son groupe d'intérêt et son moyen de communication… »[24], et on pourrait ajouter « ses ministres, ses directeurs généraux etc. ». Dans ce contexte de pluralité et de diversité, les différents groupes sociaux en présence sont généralement en quête de promotion de leurs ressortissants au sein des structures et des instances de l'Etat. En fait, ici, la diversité socioculturelle impose le « Sharing Power » afin de préserver la communauté, son unité et son intégrité. Ici, le paroissialisme politique apparaît comme n'étant pas antinomique à la nation (*1*) car il est une dynamique en quête de sociation ou de communalisation (2) au sens de Max Weber.

1 - L'absence d'antinomie entre paroissialisme politique flexible et nation

Selon le professeur Luc Sindjoun, le paradigme de la « multi-allégeance » est opératoire à propos de l'analyse de la communauté politique dans les sociétés plurales : on peut à la fois se sentir Zoulou et Sud Africain, Béti ou Toupouri et Camerounais. Les sociétés plurales ne sont pas uniquement des lieux où s'entrechoquent les identités »[25]. En fait, les identités culturelles ne sont pas nécessairement un obstacle à la construction de la nation, à la

[24] A. LIJPHART, *A Democracy*, New Haven Yale University Press, 1984, p. 22-23.
[25] L. SINDJOUN, « La démocratiie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ?... », *op. cit*., p. 7.

manifestation et au triomphe de la figure de l'un. Dans cette perspective, la dynamique paroissialiste est simplement révélatrice de « la tension entre l'un et le multiple »[26]. Autrement dit, l'identification des citoyens, des directeurs généraux, des ministres à divers groupes sociaux (ethnie, clan, langue, religion) n'empêche pas leur identification à l'Etat, à la nation. Le paroissialisme politique est alors une dynamique de mobilisation des identités par les individus en fonction des circonstances de lieu, d'action suivant leurs intérêts.

Par conséquent, l'appréhension pathologique du paroissialisme politique -car comme le souligne le professeur Sindjoun « la notion de sociétés plurales à peine mentionnée déclenche une avalanche d'images reflétant la « division », les « clivages », et la « séparation »- relève de la fétichisation de la figure de l'un, de la vénération idolâtrique de la nation[27]. Or le paroissialisme politique peut tout simplement être lu comme une dynamique qui traduit le paradigme américain de la diversité dans l'unité[28]. Il convient de défétichiser la réflexion sur la nation comme renvoyant à une entité homogène, comme étant un processus de bâillonnement des particularismes identitaires. A cet égard, les notions de « cosmopolitisme culturel » de « multiculturalisme » ne sont pas nécessairement incompatibles avec la nation[29]. L'interaction entre multiculturalisme, différence et démocratie mise en exergue par Taylor en est une traduction éloquente. Ainsi donc, les identités culturelles ne sont pas *a priori* incompatibles avec l'existence de la communauté politique, d'autant plus que les groupes sociaux, les ethnies, les tribus ou les clans qui remercient le président de la République pour avoir nommé « un des leurs » au gouvernement, à la tête d'une société, s'inscrivent dans le cadre d'une société globale, car il s'agit du président de « la République » et non d'un groupe ethnique, d'un ministre ressortissant

[26] *Ibid*.
[27] *Ibid*.
[28] P. RAYMOND, « Multiculturalisme et démocratie », *Le débat* n° 97, p. 152-157.
[29] C. TAYLOR, *op. cit*.

certes d'une ethnie, d'une région mais nommé « au gouvernement de la République ».

En fait, le paroissialisme politique est simplement, selon l'expression de Charles Taylor, « une politique de reconnaissance ». Les groupes sociaux, ethniques, claniques, tribaux adressent les remerciements au chef de l'Etat pour avoir reconnu leur existence au sein de la communauté politique globale. Il s'agit d'une expression de la gratitude et en même temps d'une quête de l'augmentation du nombre des postes ministériels et autres accordés aux ressortissants d'une ethnie, d'un clan, d'une région etc.

Par conséquent, paroissialisme politique et nation ne doivent pas être appréhendés dans une perspective radicalement antinomique et dichotomique ; contrairement à ce que pense Bertrand Badie, l'allégeance à l'ethnie, au clan, à la région n'est pas nécessairement un facteur de relativisation de l'allégeance des citoyens à l'Etat[30]. Allégeance à l'Etat et allégeance à l'ethnie ou à la région ne sont pas incompatibles. C'est parce qu'un individu est nommé ministre dans le « gouvernement de la République » qu'il peut aller fêter cette nomination avec les ressortissants de son ethnie. Selon Jurgen Habermas, la multiplicité des identités culturelles, des sous-cultures n'empêchent pas la formation et la consolidation de la nation. Il apparaît alors que le paroissialisme politique est simplement une quête de sociation et de communalisation. Il ne faut pas considérer la nation et l'ethnie comme deux pôles antagoniques.

2 - Le paroissialisme politique, une quête de sociation et de communalisation

L'enjeu ultime du paroissialimse politique en tant que politique de détachement des populations ou des dirigeants vis-à-vis de la référence commune est le « partage du pouvoir » au sens de la nation, à travers soit la sociation, soit de la communalisation. Il s'agit d'un « paroissialisme statophile ». C'est-à-dire sympathique à l'Etat. Par sociation, Max Weber entend « une relation sociale… [qui] … se fonde

[30] B. BADIE, « Communauté, individualisme et culture », *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

sur un compromis d'intérêts… ou sur une coordination d'intérêts »[31]. Par communalisation, Max Weber désigne « une relation sociale… [qui] … se fonde sur le sentiment subjectif des participants d'appartenir à une même communauté ».

Le paroissialisme politique est une politique en quête d'affirmation et de préservation des intérêts de certains segments de la société, étant entendu que ceux-ci peuvent avoir un contour ethnique, ethnico-régional, clanique, religieux, racial. Il est fondé sur la recherche du compromis suivant une logique sociative et communalisante. Certes le paroissialisme politique contribue à mettre davantage en relief les différences ethniques, raciales, linguistiques etc. mais il est aussi une modalité d'accommodement de différents segments sociaux.

En reconnaissant ou en réclamant l'augmentation du nombre de ses ministres au gouvernement, une ethnie affirme à la fois sa différence avec les autres ethnies et en même temps se reconnaît comme appartenant à une communauté plus globale au sein de laquelle elle entend protéger sa place. Suivant cette perspective, la sociation et la communalisation sont des politiques de gestion du paroissialisme politique, de protection et de coordination de divers intérêts segmentaires dans le cadre d'une communauté politique[32]. A cet égard, la logique de partage du pouvoir qui détermine la naissance du paroissialisme politique est gouvernée par la recherche du « consensus » de l' « harmonie » entre les différents segments de la société plurale, notamment à travers les formules institutionnelles telles que le gouvernement de coalition, le fédéralisme, le bicamérisme, la représentation proportionnelle[33].

Le paroissialisme politique émerge du fait de l'hétérogénéité identitaire de la société. Dès lors que par les techniques de sociation

---

[31] M. WEBER, *Economie et société*, tome 1, Paris, Plon, 1995, p. 78.
[32] L. SINDJOUN, « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? », *op. cit*., p. 4.
[33] A. LIJPHART, « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », in *Revue internationale des sciences sociales*, 129, 1991, p. 515-526.

entendue comme de la recherche du compromis d'intérêts entre les divers segments de la société et la communalisation entendue comme la construction sociopolitique du sentiment d'appartenance à une même communauté politique, le paroissialisme politique se trouve géré, canalisé. Au départ, Gabriel Almond et Sydney Verba appréhendent le paroissialisme politique comme une sorte de culture politique qui implique une manière d'être, un mode de relation entre gouvernants et gouvernés, qui *a priori* ne s'inscrit pas dans le sens de l'intégration, de l'inclusion, dans la nation.

La dialectique détachement/attachement semble opératoire pour rendre compte avec pertinence de la dynamique paroissialiste. En effet, la reconnaissance de certains gouvernants par certaines populations comme étant ressortissants de leur ethnie, de leur tribu ou de leurs régions traduit certes la déconnexion à l'égard de la nation. Toutefois, reconnaître certains membres du gouvernement ou certains directeurs de société comme siens, c'est aussi reconnaître l'Etat, ou la nation c'est-à-dire l'entité politique globale. Il convient donc d'inscrire le paroissialisme politique entre « spécificité » locale, ethnique, régionale et « universalité » étatique, ou nationale. En définitive, l'expression noble du paroissialisme politique n'est pas antinomique à la manifestation de la nation. Toutefois, le paroissialisme politique peut s'avérer nocif à la nation.

B - Le paroissalisme politique ; une modalité de désintégration de la nation : l'expression du paroissialisme politique sous une forme paroxysmique

La revendication par une ethnie, par un clan, par une tribu ou par une région de sa spécificité et de sa singularité, voire de son irréductibilité identitaire par rapport au reste de l'entité politique débouche généralement sur une expression virulente de la différence. Ici, le degré élevé de déconnexion d'un segment, d'une composante sociale par rapport à la nation peut entraîner une dynamique de sécessionnisme étatique, ou la fragmentation institutionnelle de la nation. Il s'agit généralement d'un paroissialisme « statocide » ou d'un paroissialisme « statophobe ». Toutefois, la statophobie

paroissialiste débouche généralement sur la constitution d'un nouvel Etat ou sur la réorganisation administrative de l'Etat plural. Dès lors, le double mouvement de déconnexion vis-à-vis de l'Etat et de reconstitution sous la forme d'un Etat est au cœur de la dynamique paroissialiste hyperbolique. Par conséquent l'idée de désintégration de la nation ne saurait être appréhendée conséquemment au sens radical. Elle ne renvoie pas seulement à la dislocation de l'entité politique, elle peut renvoyer aussi à l'aménagement institutionnel.

En clair, la manifestation de la dynamique paroissialiste sous une forme hyperbolique peut déboucher soit sur un « paroissialisme autonomiste » (*1*) soit sur un « paroissialisme sécessionniste » (*2*).

1 - Le paroissialisme autonomiste

Le pluralisme culturel des sociétés africaines a amené Pambou Tchivounda à proposer la reconstruction de l'Etat africain sous une forme qui prend en considération « l'autonomie des groupements ethniques », la « participation des groupements ethniques », la « rotation par groupe ethnique de l'exercice du pouvoir exécutif[34] ». Par paroissialisme autonomiste, nous entendons la déconnexion, le détachement des populations, des gouvernants, des hommes politiques vis-à-vis de la référence commune qu'est l'Etat, au profit de la revendication de l'obtention d'une grande liberté permettant à une région, à un département, à une localité, très consciente de sa différence de s'autogérer. A titre d'exemple, les pays tels que la Belgique (Wallons et Flamands) et le Canada (le Québec), reconnaissent à leur communauté une autonomie institutionnelle. De même l'Île Maurice à travers sa constitution consacre quatre communautés comme réalités constitutives du paysage institutionnel. Il s'agit des Hindous, des Musulmans, des Sino-Mauriciens et le reste de la population. Quant à la Suisse, elle institue dans sa Constitution quatre identités linguistiques principales : allemande, française,

[34] Pambou TCHIVOUNDA, *Essai sur l'Etat africain post colonial*, Paris L.G.D.J. 1982.

italienne et romanche[35]. L'organisation de ce dernier pays en cantons autonomes politiques relève de la gestion du paroissialisme politique.

Le paroissialisme autonomiste relève de la politique de promotion des particularismes ethno-régionaux. La prolifération des revendications identitaires semble entraîner la prolixité autonomiste des Etats multiculturels. Quoi qu'il en soit, le paroissialisme politique entraîne généralement la mise en œuvre des processus de reconfiguration institutionnelle de l'Etat dans le but de sauvegarder la cohésion de l'entité ; l'enjeu c'est d'éviter la désagrégation, tant il est vrai selon le professeur Sindjoun que « dès lors que l'Etat est représenté sous les traits de communautés particulières, il s'ensuit sa délégitimation (…) par rapport aux communautés présentées comme étant exclues du pouvoir »[36].

La diversité ethnique et le pluralisme culturel poussent les Etats à procéder au rattachement de l'emprise du pouvoir central sur les périphéries à travers les techniques administratives de décentralisation ou de régionalisation comme c'est le cas au Mali avec la région habitée par les Touaregs, au Cameroun ou à travers le fédéralisme ethnique en Ethiopie. De même, la diversité socio-ethnique est gérée au Cameroun à travers la formule de « l'équilibre régional ». Les modèles multiculturels et pluriels remettent en cause une définition monolithique de la société et promeuvent la visibilité et la reconnaissance des différentes communautés. Il apparaît alors que le paroissialisme autonomiste est un paroissialisme en quête d'obtention de l'autonomie d'une région, d'un groupe ethnique, d'un clan par rapport au reste de la communauté. La régionalisation comme les autres formules institutionnelles peut alors être simplement la garantie de la participation de divers segments communautaires à l'exercice du pouvoir. Selon Lijphart, « l'autonomie segmentaire » permet à chaque segment social de diriger ses propres affaires[37].

---

[35] E. WEIBEL, « Les institutions de la diversité culturelle », *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 21-29.
[36] L. SINDJOUN, *La politique d'affection, op. cit.,* p. 14-17.
[37] A. LIJPHART, *A democracy, op. cit.,* p. 41-44.

L'autonomisation paroissialiste, suivant le modèle sociatif ou communalisant, ne doit pas être appréhendée uniquement dans une perspective géographique ou territoriale. En fait, le régime paroissialiste peut aussi se décliner en termes de participation d'une ethnie, d'une tribu, d'une région dans le gouvernement, de poids d'une ethnie dans le gouvernement et pas seulement en termes d'auto-gouvernement. Le paroissialisme autonomiste est un paroissialisme qui réclame le relâchement de l'emprise du centre sur la périphérie locale, ethnique, tribale ou régionale à travers des formations politiques et des organisations variées. La réponse à la revendication autonomiste du paroissialisme politique peut s'effectuer à travers d'une part la formule fédérale comme à titre d'exemple, dans un Etat fédéral comme la Suisse, avec la forte autonomie des cantons que reflètent plus ou moins des territoires linguistiques ce que rend plausible l'idée de confédération[38] ; d'autre part l'Etat autonomique qui, selon l'expression de Bidegaray, est un Etat ne se classant ni dans la catégorie des Etats unitaires ni dans celle des Etats fédéraux, se caractérisant par une forte régionalisation et autonomisation. C'est le cas dans les pays européens tels que l'Espagne, l'Italie ou la Belgique notamment avec la révision constitutionnelle de 1988. C'est ainsi que la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 dans son article 2 « reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et ses régions… ».

On comprend alors pourquoi le tribunal constitutionnel qualifie l'Etat espagnol comme étant un « Etat des autonomies ». Ici, en Espagne, la déconnexion paroissialiste des identités particularistes par rapport à l'Etat espagnol a conduit à la reconnaissance des communautés autonomes telles que la Catalogne, le Pays Basque et la Galice qui disposent d'institutions politiques autonomes (Parlement, gouvernement) et de compétences politiques importantes. Ici, en Espagne le modèle autonomique n'a de sens que par rapport à l'existence des identités catalane, basque et galicienne. « Etat des

[38] E. WEIBEL, *op. cit.*, p. 17-30.

autonomies » en Espagne et « Etat des ethnies » en Afrique traduisent une même réalité, celle de l'expression des particularismes politiques.

L'Etat fédéral belge, quant à lui, à travers la Constitution du 17 février 1994[39] consacre constitutionnellement l'existence des communautés flamande et française lesquelles ont compétence dans la région bilingue de Bruxelle, la capitale. Dans le même ordre d'idées, des Etats tels que le Canada, la Suède et l'Australie répondent au paroissialisme politique en mettant en œuvre des politiques multiculturelles qui visent à rendre les différents groupes ethniques et les différentes communautés visibles[40]. La relation du paroissialisme politique à la nation peut se traduire par la quête de l'autonomisation d'une identité ethnique, clanique, raciale ou régionale. Il ne s'agit pas d'un « paroissialisme anti étatique ». Toutefois, la cristallisation de la logique paroissialiste peut se manifester par la scissiparité de l'entité globale.

2 - Le paroissialisme sécessionniste : l'affirmation antinomique et antagonique des identités et de la nation

Les logiques de déconnexion et de détachement vis-à-vis de la référence étatique commune présentent divers degrés. L'expression hyperbolique du paroissialisme entraîne la scission de l'entité. Il s'agit du « paroissialisme scissipare » ou du « paroissialisme indépendantiste », qui se déploie sous l'influence de la radicalisation des différences ethniques. Ici, la conscience par une ethnie, une région, une tribu ou une race, de sa différence raciale avec le reste de la société entraîne la quête du détachement avec l'entité originaire et la constitution en nouvelle entité, distincte et indépendante.

Ici, les stratégies identitaires ne recherchent plus simplement le partage du pouvoir au sein de l'Etat, la visibilité institutionnelle ou la reconnaissance mais le détachement avec l'entité globale. Le paradigme de « la nation dans tous ses Etats » proposé par Dieckhoff

---

[39] A. ALEN, *Le fédéralisme belge, approches politiques, économiques, juridiques*, Bruxelles, De Boech immensité, 1994, p. 125-183.
[40] C. INGLIS, *Multiculturalism : New Policy, Responses to Diversity*, Paris, UNESCO-post policy papers, 204, 1996, p. 41-59.

permet alors de rendre compte de la mise en mouvement des identités dans le sens de la fragmentation et de la désagrégation. Le paroissialisme sécessionniste traduit dans une grande mesure la relativité des « philosophies d'intégration ». Les exemples de paroissialisme sécessionniste sont constitués notamment par les cas de l'Union soviétique dont la virulence des revendications particularistes a entraîné la dislocation de l'Union Soviétique, de la Yougoslavie qui est constitué au départ de la Serbie avant son indépendance (Kosovo, Vojvodine) et du Monténégro et qui va connaître une dislocation du fait de l'irréductibilité des identités serbe et albanaise, de la Tchécoslovaquie contrainte à la partition en 1992, partition ayant donné lieu à la naissance de deux Républiques : la République Tchèque et la Slovaquie.

En général, c'est la difficulté de cohabitation ou d'accommodement des identités culturelles radicalement différentes et opposées qui conduit à l'émergence de paroissialisme sécessionniste, car le partage d'un même espace socio-politique n'entraîne pas forcément le renforcement de l'intégration entre les groupes ethniques et la relativisation des clivages. Le passage « du multiculturalisme au nationalisme », de la figure du multiple à celle de l'un est alors caractérisé par une polarisation conflictuelle des identités peu propices au triomphe du national. A cet effet, les exemples érythréen en Ethiopie ou du Soudan du Sud au Soudan constituent des traductions tangibles du paroissialisme sécessionniste, dans le premier cas, l'identité érythréenne en dépit de son manque d'homogénéité, s'est structurée et s'est affirmée contre le reste de l'Ethiopie pour se constituer en un Etat indépendant en 1993. Quant au second cas, la race (les Arabes au nord et les Noirs au sud) a été un critère décisif dans le déclenchement des difficultés de cohabitation entre le Soudan du Nord et le Soudan du Sud, laquelle opposition s'est déclinée aussi en termes de partage des ressources au point de déboucher sur l'indépendance du Soudan du Sud en 2011.

Au Cameroun le mouvement anglophone revendiquant l'indépendance de la région anglophone du Cameroun, de même que l'hypothèse de la constitution d'un Etat béti sont des expressions du

paroissialisme politique à tendance « statocide ». Le paroissialisme sécessionniste illustre la mobilisation différentielle de l'identité à des fins de constitution d'une nouvelle entité politique. C'est la traduction politique de l'irréductibilité identitaire, c'est-à-dire l'expression par une identité ethnique, raciale, linguistique, de sa différence radicale avec les autres identités. La structuration de l'espace social par des identités radicalement antagonistes, marquées par le repli sur soi, entraîne des difficultés de cohabitation. Les lignes de fracture entre les identités affectent le maintien de diverses composantes au sein de la nation.

Toutefois, sur un plan méthodologique, il ne faut pas considérer l'identité comme étant le facteur exclusif de revendication de l'autonomie. Les ressources économiques peuvent également être à l'origine du paroissialisme politique. Le paroissialisme politique, tel qu'appréhendé au départ dans la perspective de Gabriel Almond et de Sydney Verba renvoie à un détachement psychologique de l'individu vis-à-vis de l'Etat au profit de sa localité, mais dans le cadre de l'expression paroxysmique de la déconnexion, le paroissialisme politique notamment dans sa forme sécessionniste implique le détachement physique des individus, qui aspirent alors à la constitution d'une nouvelle entité politique en vue de la sauvegarde de la pureté identitaire.

Au final, le paroissialisme politique est une dynamique identitaire à tendance « fragmentogène et démarcative » qui relativise l'aspiration de la collectivité à la cohésion. Ici la fragmentation peut être soit psychologique, soit physique. Cette logique, lorsqu'elle s'exprime sur le registre de la relativité, marque simplement le relâchement de l'attachement des individus à la référence commune mais lorsqu'elle emprunte les voies de l'extrémisme et du radicalisme ou de l'originalité identitaire muée en irréductibilité, elle entraîne la dislocation de la nation. Toutefois, paroissialisme politique et nation ne sont pas *a priori* incompatibles.

BIBLIOGRAPHIE SUR LA NOTION

S. P. AKONO EVANG, *Partis politiques, ethnies et politique d'affection dans la démocratisation au Cameroun (1990-2004) : contribution à l'élaboration d'une sociologie de la politisation de l'ethnicité*, thèse de doctorat en science politique, Université de Yaoundé II, 643 p.

Reinhart BENDIX, *Nation building and citizenship*, Londres, Wiley, 1ère éd. 1964.

Laurent BOUVET, « E Pluribers unum ? » *La nouvelle question identitaire américaine*, thèse de doctorat en science politique, EHESS, 1998.

Rogers BRUBACKER, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne* (1992) trad., Paris, Berlin, 1997.

Carmel CAMILLERI, *Stratégies identitaires*, Paris, Puf, 1990.

Gil DELANNOI et Pierre TAGUIEFF André (dir.), *Nationalismes en perspectives*, Paris, Egi, 2001.

Alain DIECKHOF, *La nation dans tous ses états les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion 2000.

Elikia MBOKOLO et J. L. AMSELLE, *Au cœur de l'ethnie, Tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La découverte, 1983.

Jean NJOYA, « Liturgies politiques, construction d'un imaginaire unitaire et démocratie passive au Cameroun », in *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, n° 3, 2003, Université de Yaoundé II, p. 23-52.

Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation* (1882) Paris press Packet, 1992.

LES TRIBUNAUX DE PROVINCE AU SOUDAN FRANÇAIS (1903-1924) : HEURS ET MALHEURS D'UNE JUSTICE DE PROXIMITE

Dr Mamadou Lamine Dembele,
maître-assistant à la Faculté de droit public de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB)

Résumé : Cet article traite des tribunaux de province, une catégorie de tribunaux indigènes institués sous le régime du décret du 10 novembre 1903 dans la colonie du Soudan français qui s'appelait à l'époque Haut-Sénégal-Niger et comprenait outre ce qui deviendra le Soudan français, la Haute-Volta et le Niger. En effet, après la conquête de ce vaste territoire, place à la pacification qui se manifeste par la transformation des territoires militaires en territoires d'administration civile. Dans ce dispositif, la justice aura une place de choix. Elle doit permettre d'assurer une meilleure administration des hommes et des territoires ainsi que surtout la diffusion des valeurs de civilisation française. De ce fait, les 21 ans d'application du décret de 1903 constituent une période charnière dans l'établissement de la justice française dans la colonie du Soudan français. Elle marquera aussi bien l'organisation que le fonctionnement de la justice jusqu'aux indépendances malgré les nombreux ajustements qu'elle a connu au gré des réformes successives avant et après la seconde guerre mondiale. S'inscrivant dans une longue tradition doctrinale sur la justice indigène mise en place durant la période coloniale, cette étude, en s'appuyant sur cet héritage scientifique ainsi que sur les textes juridiques, la jurisprudence et les nombreuses correspondances administratives de l'époque, révèle le rôle pédagogique de la justice indigène, son dynamisme jurisprudentiel ainsi que ses nombreux dysfonctionnements qui ont impacté tant les indigènes que l'administration coloniale. En définitive, tout en mettant en exergue les tenants et les aboutissants de cette expérimentation judiciaire, les forces et les faiblesses inhérentes à l'acclimatation locale des règles générales, les tribunaux de provinces, en favorisant la participation des indigènes à l'administration de la justice du colonisateur, aura des conséquences inattendues parmi lesquelles le renversement de la colonisation elle-même et le maintien, après les indépendances, généralement et l'esprit et la lettre, des institutions politiques, administratives et juridiques coloniales.

Mots-clés : Colonisation, Justice, Indigène, Tribunal, Province, Soudan français, Décret, AOF.

« Partout dit le général Archinard, aussi bien chez les Bambaras que chez les autres indigènes de la même race, il y a certaines coutumes admises qui désignent des individus soit vieillards, soit marabouts, soit notables, soit chefs de villages ou de cantons pour rendre la justice. Il faut autant que possible renvoyer toute affaire à ces juges consacrés par les mœurs ou l'habitude. Le commandant de cercle ne devra juger que dans des cas très exceptionnels et plus particulièrement quand il y aura en cause non pas des intérêts particuliers mais des intérêts de villages ou de cantons différents ou d'étrangers de passage…»[1].

Ces propos dénotent l'importance des tribunaux indigènes dont l'intérêt tant scientifique que pratique n'est plus à démontrer. De ce fait, notre étude s'intéressera particulièrement aux tribunaux de province, une catégorie de tribunaux indigènes institués sous le régime du décret du 10 novembre 1903 dans la colonie du Soudan français qui s'appelait à l'époque Haut-Sénégal-Niger et comprenait outre ce qui deviendra le Soudan français, la Haute-Volta et le Niger[2].

---

[1] Lettre n° 149 du 23 avril 1891 citée in « Notice générale sur le Soudan : 1ère partie : administration de la justice » publiée par le lieutenant Sagols par ordre du colonel de Trentinian, lieutenant-gouverneur, ANM, fonds anciens, 1D16.

[2] C'est par commodité de langage que l'on utilise le terme Soudan qui à cette époque s'appelait colonie du Haut Sénégal-Niger. En effet, la colonie du Soudan a été séparée du Sénégal et organisée en colonie indépendante par décrets des 18 août 1890 et 27 août 1892. Elle s'étendait alors dans toute la boucle du Niger. Un décret du 17 octobre 1899 (1) la supprima et en partagea le territoire entre le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey. Deux territoires militaires étaient créés par le même décret, et organisés par arrêté du gouverneur général du 25 décembre 1899 (2). Un troisième, entre le Niger et le Tchad, était constitué par décret du 20 décembre 1900 (3). Un décret d'octobre 1902 (4), réorganisant le gouvernement général, avait groupé les « pays de protectorat dépendant du Sénégal et les territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger en une unité administrative et financière nouvelle, sous le

Sans doute, s'inscrit-elle dans la continuité d'une longue tradition doctrinale sur la justice indigène mise en place durant la période coloniale. En effet, elle s'appuie sur les travaux, si richement documentés, de nos illustres devanciers notamment Jean Chabas[3], André P. Robert[4], G. Amadeo[5], Dominique Sarr[6], Mamadou Badji[7], Samba Traoré[8], Éric Gasparini[9], Bernard Durand[10], Amadou A. Diop,[11]

---

nom de territoires de la Sénégambie et du Niger ». Le décret du 18 octobre 1904(5) réorganisant à nouveau le gouvernement général, constituait, avec les anciens territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger et le troisième territoire militaire, une colonie qui reçut le nom de Haut-Sénégal-Niger. Le décret du 4 décembre1920 (6) lui rendit le nom de Soudan.

[3] J. CHABAS, « La justice indigène en Afrique Occidentale Française », in *Annales Africaines*, 1954, p. 91-151.

[4] André P. ROBERT, « Attitude du législateur français en face du droit coutumier d'Afrique noire », in *Annales Africaines* 1956, p.743-760.

[5] G. AMADEO, « Ordre public et droit privé négro-africain », *Annales africaines*, R.J. PUF, octobre-décembre 1958, p. 605-636.

[6] D. SARR « Jurisprudence des tribunaux indigènes du Sénégal : les causes de rupture du lien matrimonial de 1872 à 1946 », *Annales africaines*, 1979, p. 143-178 et aussi du même auteur « La chambre spéciale d'homologation de la cour d'appel de l'AOF et les coutumes pénales de 1903 à 1920 », *Annales africaines*, 1974, p. 101-115.

[7] M. BADJI, « Dire le droit en AOF aux 19ème et 20ème siècles : entre idéal de justice et stratégie coloniale », revue *Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, p. 11-49.

[8] S. TRAORE, « L'indigène entre les palabres et la Maison de justice : les raisons d'un engouement pour la justice indigène », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le juge et l'outre-mer. Histoire de la justice,* tome 5, 2010, p. 133-146. De même « Droit coutumier et coutume, Réflexions sur le langage du juriste des institutions traditionnelles africaines (Quelques exemples de concepts tirés du droit soninké du Gajaaga-Sénégal) », in *Annales Africaines*, 1989-1990-1991, p. 47.

[9] E. GASPARINI, « La chambre d'homologation et le contrôle de la justice indigène (AOF et AEF) », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le juge et l'outre-mer. Histoire de la justice*, tome 5, 2010, p. 147-158.

[10] Voir les 7 tomes (sous la dir. de), *Le juge et l'outre-mer. Histoire de la justice* et bien d'autres publications.

[11] A.-A. DIOP, « Un procès coutumier sans administrateur », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le Juge et l'Outre-*

Marie Rodet[12] et Papa Ogo Seck[13], pour ne citer que ceux qui ont mis en exergue la spécificité de la justice indigène, dans ses ruptures et continuités avec la justice traditionnelle ainsi que dans ses forces et faiblesses en lien avec la doctrine et les grands principes du droit colonial et du droit traditionnel africain. Notre étude tout en s'appuyant sur cet héritage scientifique, l'aborde dans le contexte spécifique d'une colonie en l'occurrence celle du Soudan français à une époque charnière en mettant en exergue les tenants et les aboutissants de cette expérimentation judiciaire, les forces et faiblesses inhérentes à l'acclimatation locale des règles générales en faisant nôtre cette pensée de Blaise Pascal « vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà »[14].

En effet, après la conquête, place à la pacification qui se manifeste par la transformation des territoires militaires en territoires d'administration civile[15]. Dans ce dispositif, la justice aura une place de choix. Elle doit permettre d'assurer une meilleure administration des hommes et des territoires ainsi que surtout la diffusion des valeurs de civilisation française. Toutefois, durant cette période, on se garde, du moins dans la colonie du Soudan, de précipiter les transformations des mœurs et des coutumes d'autant plus que les

---

mer. Histoire de la justice, tome 6, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2010, p. 81-100.

[12] Marie RODET « Genre, Islam et pluralisme juridique au Soudan français (1900-1925) ». in *Outre-mers*, tome 98, n°370-371, 1er semestre 2011. Le contact colonial dans l'empire français : XIXe-XXe siècles, p. 173-183, http://www.persee.fr/doc/outre_1631-0438_2011_num_98_370_4544.

[13] Papa Ogo SECK « Stratégies juridiques et politique coloniale au Sénégal (1903-1912), *RASPOS*, n° 2, 2014, Saint-Louis du Sénégal, p. 137-186.

[14] Blaise PASCAL, *Pensées*, éd. Gallimard (édition de Michel Le Guern), coll. Folio classique, 1977 consulté sur le site le 23 septembre 2016 : https://fr.wikiquote.org/wiki/Blaise_Pascal.

[15] Voir à ce propos la communication de Gérard BRASSEUR « Un regard géographique sur l'AOF de 1895 », in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Ibrahima THIOUB, Direction des archives du Sénégal, 1997, Dakar, p. 36-49.

habitants y sont très attachés. De là une politique coloniale[16] dont les lignes directrices sont les suivantes : maillage territorial permettant l'application de l'autorité française sur toute l'étendue de la colonie par l'installation d'une administration centralisée et fortement hiérarchisée comprenant de la base au sommet villages, cantons (provinces ou subdivisions selon les époques), cercles, colonie et la fédération ; respect des coutumes indigènes en tout ce qu'elles n'ont pas contraires aux principes de civilisation française ; mise en valeur de la colonie par la promotion de l'économie moderne avec l'introduction et la diffusion des méthodes et des techniques scientifiques.

La politique judiciaire s'inscrit pleinement dans cette politique générale. La justice est le bras séculier de l'autorité coloniale. Elle a aussi ses principes à savoir le respect des coutumes indigènes, l'association des autochtones à la distribution de la justice et le contrôle juridictionnel des décisions rendues[17]. Faut-il le rappeler, dès cette époque intervient une vaste réforme judiciaire en 1903 qui aboutira à une réorganisation des services judiciaires dans toute l'Afrique Occidentale Française (AOF) marquée par la mise en place de deux catégories de juridictions suivant une ligne de démarcation entre les sujets et les citoyens français : aux seconds, les juridictions de droit moderne appliquant essentiellement le droit français et aux premiers, les plus nombreux, les juridictions de droit local appliquant leurs coutumes. Toutefois l'option de juridiction est possible. C'est ce qu'on a appelé la justice indigène ainsi que le stipule l'article 46 du décret du 10 novembre 1903[18] « dans les territoires non compris dans le ressort des tribunaux de première instance et de la justice de paix à compétence étendue de Kayes, la justice indigène est administrée, à

[16] Voir Robert CORNEVIN « L'évolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française », *Penant*, n° 685, 686 et 687, 1961.
[17] J. CHABAS, *op. cit.,* p. 103.
[18] Paru dans le *Journal officiel de la République Française* le 24 novembre 1903 et promulgué dans les colonies d'AOF par arrêté n° 852 du gouverneur général Merlin pris le 10 décembre 1903 et publié dans le *Journal officiel du Sénégal et Dépendances,* n° 154 du samedi 12 décembre 1903.

l'égard des individus non justiciables des tribunaux français, par des tribunaux de village, des tribunaux de provinces et des tribunaux de cercle ».

Notons aussi, qu'à cette époque, contrairement à d'autres colonies notamment le Sénégal, l'organisation administrative de la colonie du Haut-Sénégal-Niger, n'était pas déterminée nettement et cette imprécision rejaillissait sur les ressorts des différentes juridictions indigènes. Pour preuve, lorsque par la lettre-circulaire n° 174 du 2 avril 1905, le gouverneur général de l'AOF demandait aux lieutenant-gouverneurs de lui fournir une liste des tribunaux indigènes institués par application du décret du 10 novembre 1903 avec l'indication de leurs ressorts respectifs et de leurs chefs-lieux[19], le lieutenant-gouverneur par intérim de la colonie du Haut-Sénégal-Niger lui répondait qu'il ne lui est pas possible de « fournir un tableau conforme en tous points à celui demandé car la colonie du Haut-Sénégal-Niger ne (fournisse, jouisse[20]) point en effet de divisions territoriales administratives analogues à celles que l'on rencontre dans le Bas-Sénégal et que les provinces qui existent dans la colonie ne sont que des divisions géographiques dont les limites n'ont jamais été nettement déterminées et donc il n'a été tenu aucun compte pour la fixation des ressorts des tribunaux indigènes ». Par conséquent, explique-t-il pour la mise en application du décret du 10 novembre 1903 et notamment pour réaliser les prescriptions de l'article 49, il a été nécessaire de créer au chef-lieu de chaque cercle un tribunal indigène composé de trois notables et ayant la compétence attribuée par le décret précité aux « tribunaux de province » ; chaque cercle constitue en quelque sorte aujourd'hui une « province judiciaire » ; dans les cercles de grande étendue tels que Bamako, Bandiagara, Ouagadougou, par exemple, il a fallu organiser deux ou trois tribunaux de ce genre, correspondant à un même nombre de divisions

[19] Archives nationales du Mali (ANM), 2M1, correspondances du gouverneur général, 1905-1906, lettre circulaire, pièce n° 174, Gorée le 2 avril 1905.

[20] Faute d'identification du mot exact dans le document d'archives.

territoriales ou « provinces judicaires »[21]. Ayant à l'esprit cette précision, notre recherche s'intéresse à ces tribunaux de province sur la période allant de 1903 à 1924 dans la colonie du soudan français[22]. Pourquoi le choix de cette période et de cette colonie ?

1903, c'est l'année de promulgation du décret instituant pour la première fois la justice indigène en AOF. En suivant l'historique de la

[21] ANM, 2M1, correspondances du lieutenant-gouverneur du Haut-Sénégal-Niger, pièce n° 137, Kayes, le 19 mai 1905.

[22] Comme indiqué dans la correspondance du lieutenant-gouverneur susmentionnée, à cette époque, le ressort du tribunal de province correspond au cercle lui-même. Donc autant de cercle, autant de province sauf à souligner que certains cercles de grande importance comportent deux ou trois tribunaux de provinces comme Bamako par exemple. Ainsi conçue, la colonie du Soudan comptait à cette époque les tribunaux de cercles et les tribunaux de provinces suivants : le tribunal de cercle de Kayes (comprenant le tribunal de province de Kayes), le tribunal de cercle de Bamako (comprenant les tribunaux de province de Bamako, Koulikoro et Banamba), le tribunal de cercle de Médine (tribunal de province de Médine), le tribunal de cercle de Kita (tribunal de province de Kita), le tribunal de cercle de Satabougou (tribunal de province de Satabougou), le tribunal de cercle de Ségou (tribunal de province de Ségou), le tribunal de cercle de Djenné (tribunal de province de Djenné), le tribunal de cercle de Koutiala (tribunaux de provinces de Koutiala et de San), le tribunal de cercle de Bandiagara (tribunaux de province de Bandiagara, Hombori, Mopti), le tribunal de cercle de Ouahigouya (tribunal de province de Ouahigouya), le tribunal de cercle de Sikasso (tribunal de province de Sikasso), le tribunal de cercle de Nioro (tribunaux de provinces de Nioro et de Yelimané), le tribunal de cercle de Niafunké (tribunal de province de Niafunké), le tribunal de cercle de Sokolo (le tribunal de province de Sokolo), le tribunal de cercle de Bobo-Dioulasso (les tribunaux de province de Bobo-Dioulasso et de Banfora), le tribunal de cercle de Koury (les tribunaux de province de Koury et de Boromo), le tribunal de cercle de Ouagadougou (comprenant les tribunaux de provinces de Ouagadougou, Tenkodogo et de Leo), le tribunal de cercle de Gaoua (comprenant les tribunaux de provinces de Gaoua et de Diebougou), le tribunal de cercle de Bougouni (le tribunal de province de Bougouni), le tribunal de cercle de Goumbou (le tribunal de province de Goumbou) ainsi que ceux des trois régions de Tombouctou (comprenant trois cercles Tombouctou, Bamba, Gao chacun ayant un tribunal de province), Niamey (*idem* avec ses quatre cercles à savoir Djerma, Dounzon, Dori et Tessaoua) et Zinder (avec ses trois cercle que sont Tahoua, Zinder et Gouré).

justice indigène avec J. Chabas, on note que ce sont les décrets du 5 septembre 1887 -créant le corps des administrateurs des colonies- et du 22 septembre 1887 -leur donnant, entre autres attributions, des fonctions judiciaires en matière indigène[23]- qui marquent la première étape de cette évolution. Mais, note-t-il que ce n'est qu'en 1903, avec le décret du 10 novembre, qu'apparaissent véritablement les tribunaux indigènes[24]. Même s'il convient de noter, comme nous le verrons plus loin, que deux mini-réformes interviendront, entre temps, avant celle plus substantielle de 1924[25]. Quant à l'année 1924, elle correspond à la date de parution du décret du 22 mars, qui après la première guerre mondiale, va réorganiser de manière notable la justice indigène marquée cette fois, par une plus grande association des indigènes à l'administration de la justice mais aussi une restriction de la compétence des chefs indigènes au bénéfice des administrateurs français. De ce fait, les 21 ans d'application du décret de 1903 et les textes subséquents, constituent donc une période charnière dans l'établissement de la justice française dans la colonie du Soudan français. Elle marquera aussi bien l'organisation que le fonctionnement de la justice indigène jusqu'aux indépendances malgré les nombreux ajustements qu'elle a connus au gré des réformes successives avant et après la seconde guerre mondiale.

Quant à la colonie du Soudan français, mis à part les nombreuses transformations qu'elle a subies[26], elle présente certaines particularités

[23] Jusqu'alors d'après J. CHABAS, ces mêmes fonctions étaient exercées par l'autorité militaire.

[24] J. CHABAS, « La justice indigène en Afrique Occidentale Française », in *Annales Africaines*, 1954, p. 102.

[25] Bien sûr il faudra noter une mini-réforme entre les deux décrets avec celui du 16 août 1912 qui étend l'organisation des tribunaux de cercle aux tribunaux de provinces qui deviennent des tribunaux de subdivision. Contrairement au tribunal de province, ce tribunal est présidé par l'administrateur de la subdivision bien que les deux assesseurs indigènes conservent leur voix délibérative. Ce qui fait sa particularité et la différencie sensiblement des autres tribunaux indigènes qui y voient assister des indigènes sans voix délibérative (tribunal de cercle, Cour d'appel, chambre d'homologation).

[26] Voir *supra*.

dont deux retiendront notre attention. Primo, elle constitue la plus grande colonie autant sur le plan démographique que géographique[27]. Ce qui pose un problème d'administration générale et particulièrement de la justice vu le nombre limité d'administrateurs européens. Cette situation justifie tout particulièrement les expérimentations dont la pratique judiciaire coloniale en est si riche. C'est ce qu'atteste d'ailleurs cet autre passage de la correspondance susmentionnée du lieutenant-gouverneur par intérim de ladite colonie qui évoque « cette politique coloniale menée depuis longtemps dans la colonie et qui consiste à supprimer les intermédiaires entre les indigènes et l'administration locale et par suite à ne conserver que des villages placés sous l'autorité directe de chefs relevant des administrateurs ou des résidents. Dans ces conditions, le ressort de chaque tribunal de province comprend dans presque tous les cas l'étendue du cercle lui-même »[28]. Cela justifie, au passage, notre choix de cette juridiction indigène.

Secundo, et c'est l'intérêt le plus évident, c'est l'attachement des habitants de cette colonie à leur coutumes. Le colonisateur, ayant très tôt compris cela, les a aménagés en droite ligne de fonction sa doctrine de respect des coutumes, bien sûr tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes d'humanité. Un des faits illustratifs de cette situation n'est-il pas dans le maintien des noms indigènes des localités au Soudan français contrairement à la majorité des colonies françaises d'Afrique occidentale et équatoriale ?

D'où un des enjeux de ce travail qui réside dans la confrontation dynamique entre les traditions et les valeurs modernes introduites par le colonisateur à travers la justice. Au demeurant, notre ambition, est de mettre en exergue le rôle pédagogique de cette juridiction dans l'apprentissage de la justice moderne à une époque où le colonisateur cherche à s'implanter et à dérouler son œuvre de transformation dans la colonie du Soudan français, berceau des grands empires noirs. Ce

---

[27] Jean POUQUET, *L'Afrique Occidentale Française*, PUF, Paris, 1954, p. 57.

[28] ANM, 2M1, correspondances du lieutenant-gouverneur du Haut-Sénégal-Niger, pièce n° 137, Kayes, le 19 mai 1905.

qui apparaît dans la structure bipartite du travail dans laquelle le tribunal de province tout en apparaissant comme une juridiction très étroitement encadrée (**I**) n'en demeure pas moins dynamique malgré les nombreux écueils que sa jurisprudence laisse apparaître (**II**).

I - Le tribunal de province, une juridiction encadrée

Bien que procédant des principes relatifs au respect des coutumes indigènes et de la participation des autochtones dans la distribution de la justice coloniale, l'existence des tribunaux indigènes et particulièrement des tribunaux de province dans la colonie du Soudan français ne saurait être interprétée comme « une abdication de l'autorité coloniale française »[29]. Au Soudan français comme ailleurs, le tribunal de province poursuivra une mission stratégique du souverain colonial (***A***) et sera soumis dans son fonctionnement aux nombreux contrôles nécessaires (***B***).

A - Une mission stratégique

L'ordre et la justice constituent les objectifs stratégiques de la colonisation. Ordre d'abord, parce qu'il est inhérent à l'accomplissement de toute activité humaine mais et surtout, conformément à l'air du temps, il est indispensable à l'action coloniale balbutiante dans cette colonie qui a été le théâtre d'âpres résistances et de velléités de soulèvements. De ce fait, l'administration coloniale, qu'elle soit militaire, administrative ou judiciaire, doit veiller à empêcher toute velléité de révolte et à asseoir au vrai sens du terme l'autorité coloniale. Toutefois, il faudra se garder que cette autorité puisse être tyrannique et rappeler les exactions des temps avant et pendant la conquête coloniale. D'où, ensuite, la justice qui, dans cette

[29] Discours d'Albert SARRAUT devant le Sénat dont la citation complète est la suivante : « si ma politique indigène admet parfaitement la nécessité de certaines assemblées consultatives locales, composées d'indigènes élus par un suffrage indigène, dans la cité indigène, je dis très haut qu'elle n'entend pas favoriser une abdication plus ou moins déguisée de notre souveraineté » cité par J. SURET-CANALE, *Afrique Noire, l'ère coloniale : 1900-1945*, Paris, édition sociale, collection Terrain, 1971, p. 415.

optique, doit être non seulement un vecteur de pacification mais aussi un facteur de transformation sociale de telle sorte que la population indigène « appréciera et aimera » la nouvelle situation résultant de la présence française. C'est par là qu'il faut interpréter le sens des alinéas 1er et 2 de l'article 75 du décret de 1903 qui dispose que la justice indigène appliquera en toute matière les coutumes locales en tout ce qu'elles n'ont pas de contraires aux principes de la civilisation française et que, dans les cas où des châtiments corporels seraient prévus, il leur sera substitué l'emprisonnement[30]. Dans cette perspective, il faut humaniser les sanctions, respecter les procédures, du moins formellement et surtout donner de bons exemples. « J'ai constaté avec satisfaction que les juges indigènes de mieux en mieux choisis, se font une idée plus juste de leurs obligations et rendent des services chaque jour plus appréciés. L'intégrité de ces modestes auxiliaires ne pourra, dans l'avenir, que fortifier notre cause auprès de populations frustes et ignorantes mais profondément sensibles aux bienfaits d'une justice régulière que rien ne détourne de son devoir ». Ces propos du gouverneur général de l'AOF, M. Ponty en 1909[31] illustrent cet état d'esprit dans la colonie du Soudan. En effet, dans cette dernière dont l'occupation, en tout cas pour les parties Sud, était définitive en 1892, l'implémentation de la justice indigène par le colonisateur fut une conséquence de la pacification de ce territoire après les phases sanglantes de conquête aux prises avec les résistances maliennes. C'est ce qui ressort d'un document colonial dans lequel on peut lire : « d'une façon générale, la pacification a été au Soudan une

[30] Paru dans le *Journal officiel de la République Française* le 24 novembre 1903 (consultable sur le site de la Bibliothèque nationale de France www.bnf.fr) et promulgué dans les colonies d'AOF par l'arrêté n° 852 du gouverneur général Merlin pris le 10 décembre 1903 et publié dans le *Journal officiel du Sénégal et Dépendances*, n° 154 du samedi 12 décembre 1903 (voir ANM, *Journal Officiel, Sénégal et Dépendances,* samedi 12 décembre 1903, p. 698).

[31] ANM, 2M1, 1910, correspondance en date du 28 août 1909, pièce n° 502, adressée au lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut-Sénégal-Niger portant observations relatives au fonctionnement de la justice indigène dans les cercles civils du Haut-Sénégal-Niger pendant le 1er trimestre de 1909.

conséquence immédiate de la conquête et cela s'explique aisément. L'autorité des grands chefs indigènes était très dure et se manifestait très souvent par des pillages, des massacres et la traite des esclaves. Les malheureuses populations dépourvues de toute sécurité dans leur vie, dans leur liberté, dans leurs biens, décimées par la famine, ne demandaient qu'à jouir en paix des fruits de leur travail. Elles étaient donc toutes préparées à une domination, quelle qu'elle fut, qui leur apporterait la paix… Dans l'ensemble, concluait-il, les populations soudanaises s'étaient pliées docilement à notre autorité, cette soumission permit d'effectuer sans incident la libération des esclaves, tâche de justice à laquelle l'administration consacra plusieurs années et qui prit fin en 1908[32] ».

L'importance de ce texte réside non seulement dans la clarté du ton mais aussi dans le fait qu'il traduit l'état d'esprit de l'autorité française face à la situation ce qui orientera et justifiera son sens de l'administration générale de la colonie du Soudan et particulièrement de ce que doit être la justice. La circulaire[33] du gouverneur général Carde sur la réforme de 1924 est encore plus explicite là-dessus quand il souligne que « parmi les réformes progressives qu'impose à la puissance civilisatrice, l'évolution des populations indigènes, celle de la Justice est, sans aucun doute, la plus délicate. L'idée de justice touche au sentiment même du droit des personnes et de la propriété des choses et les textes qui la font respecter ne peuvent subir de changements qu'au fur et à mesure que la conscience individuelle se transforme elle-même, sous l'influence de notre contact et à mesure que des notions de plus en plus précises de droit individuel, se substituent à l'ancienne conscience collective qui ne différenciait guère l'individu du groupe auquel il appartenait ».

---

[32] Gouvernement général de l'AOF, *Le Soudan*, Exposition coloniale internationale de 1931, Paris, société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, p. 11.

[33] ANM, Circulaire du 22 mai 1924 du gouverneur général sur la réorganisation de la justice indigène publiée au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 290.

C'est ce qui fait aussi que, dès le départ, la justice aux colonies, différente de celle de la métropole, sera marquée pendant longtemps par la confusion de l'autorité administrative et l'autorité judiciaire niant le sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs. Dans cet ordre d'idée, Laurent Manière note précisément que la France n'exporta pas aux colonies le principe de séparation des pouvoirs exécutifs et judiciaires et que ce sont les administrateurs de cercle qui, avec des modalités différentes selon les territoires, furent souvent chargés de prononcer les sanctions répressives à l'égard des sujets indigènes[34].

C'est à la lumière de ces objectifs qu'il faut apprécier l'organisation et les compétences du tribunal de province. En suivant les dispositions du décret du 10 novembre 1903[35], il ressort que les tribunaux de province du Soudan siégeaient aux chefs-lieux des provinces. Chacun d'eux se composait de trois juges : le chef de province ou de canton assisté de deux notables indigènes désignés par le chef de la colonie sur proposition du procureur général, et sur les listes dressées par les administrateurs. Dans les pays de statut musulman, l'un des deux notables devait être un cadi (article 42). Les tribunaux de province jugeaient en première instance toutes les affaires civiles et commerciales. Mais les jugements étaient susceptibles d'appel devant le tribunal de cercle. Toutefois l'appelant qui succombait pouvait être condamné à une amende allant jusqu'à 200 francs. En matière pénale, le tribunal de province était compétent pour tous les délits (article 51).L'appel pouvait être interjeté aussitôt après le prononcé du jugement. Le tribunal de cercle connaissait de l'appel de tous les jugements des tribunaux de province en matière civile, commerciale et correctionnelle.

---

[34] Laurent MANIÈRE, *Deux conceptions de l'action judiciaire aux colonies. Magistrats et administrateurs en Afrique occidentale française (1887-1912)* (Inalco/Paris 7-SEDET), p. 2.

[35] ANM, *Journal Officiel, Sénégal et Dépendances*, samedi 12 décembre 1903, p. 698.

Avec le décret du 22 mars 1924[36], le tribunal de subdivision qui avait remplacé le tribunal de province, devient le tribunal de premier degré[37]. Le tribunal du premier degré, juridiction de base de première instance, était présidé dans les subdivisions par l'administrateur, chef de subdivision et, à défaut de subdivision, par l'adjoint au commandant de cercle ou par un fonctionnaire, dans les communes mixtes par l'administrateur-maire ou un fonctionnaire, dans les communes de plein exercice par un fonctionnaire; tous ces fonctionnaires étaient désignés par le gouverneur de chaque territoire. Les présidences des tribunaux du premier degré de plusieurs subdivisions, communes mixtes ou communes de plein exercice pouvaient en outre, en matière civile et commerciale, être cumulativement confiées par le chef du territoire à des fonctionnaires du cadre des administrateurs de la France d'Outre-mer ou du cadre des services civils, licenciés en droit et spécialisés dans l'étude des coutumes indigènes. Ces fonctionnaires étaient assistés d'interprètes affectés à ce service spécial et agréés par le tribunal. Deux assesseurs assistaient le président ; ils étaient choisis et nommés de la manière suivante : une liste de douze notables de statut particulier ayant une connaissance des coutumes existantes dans la circonscription était dressée par le gouverneur.

Pour chaque affaire, le président choisissait, sur cette liste, des assesseurs de la même coutume que les parties. Les catholiques étaient représentés par le président du tribunal même s'il était protestant ou israélite. En l'absence du représentant d'une coutume dans la liste des assesseurs, le président demandait à un notable du lieu du siège du tribunal ou dans sa proximité d'assurer la suppléance. Cette représentation de la coutume de chaque partie par

[36] Décret du 22 mars 1924 promulgué par arrêté du 22 mai 1924 du gouverneur général de l'AOF publié au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 293.

[37] Ce paragraphe est largement inspiré du texte de Gilbert MANGIN « Les institutions judiciaires de l'AOF », p. 146 et s., in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Ibrahima THIOUB, Direction des archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

un assesseur était essentielle, compte tenu de cette source orale du droit applicable. En audience foraine, le président du tribunal du premier degré siégeait avec deux notables qu'il désignait sur place. Notons que les assesseurs ne pouvaient être récusés, pas plus que le président. Si des motifs d'abstention se justifiaient, les membres du tribunal pouvaient s'en prévaloir auprès du commandant de cercle qui renvoyait l'affaire devant un autre tribunal de cette circonscription. En présence des plaideurs de coutumes différentes, le tribunal devait trancher le conflit selon la coutume de la femme dans les questions familiales, selon celle du défunt dans les questions relatives aux successions et au testament, selon celle du donateur dans celles ayant trait aux donations, selon celle la plus généralement suivie dans le lieu où était intervenu le contrat dans les questions concernant les contrats autres que celui du mariage et selon celle du défenseur dans les autres matières. Ces missions stratégiques et la place particulière de cette juridiction indigène rendaient nécessaire sa soumission à une série de contrôles exercés par diverses autorités tant administratives que judiciaires.

B - Un fonctionnement étroitement contrôlé

Contrairement à l'impression du caractère cloisonné, hiérarchisé et centralisé de l'organisation judiciaire coloniale tel qu'il ressort des textes officiels et des organigrammes, l'analyse des archives laisse apparaître plutôt une interconnexion et souvent même une imbrication entre les multiples acteurs agissant au nom des structures. C'est qu'au-delà des compétences attribuées aux uns et autres, du niveau stratégique au niveau opérationnel en passant par le niveau intermédiaire, l'administration coloniale ressemble à un gigantesque orchestre où chacun, en jouant sa partition, contribue au fonctionnement général. Bien plus, dans cet orchestre, chaque autorité impulse et surveille les activités de son subordonné et en subit de même. Toute chose qui transparaît au niveau du tribunal de province, un maillon de la justice coloniale et qui de ce fait est inséré et soumis au contrôle qui apparaît dans la prépondérance des autorités supérieures et dans les règles prévalant à sa composition, à sa saisine

et au contrôle juridictionnel de ses décisions. Cette situation n'a pas échappé au doyen Badji qui souligne que « En termes d'histoire du droit, il est essentiel de relever un autre point qui trouve sa cohérence quand on le rapporte au processus d'implantations des normes du droit français au plan local. Il s'agit du contrôle qu'exerce le colonisateur sur les institutions indigènes, à partir desquelles il rend manifeste, ce qui légitime, au moins idéalement, son intervention c'est-à-dire l'ordre public et les « valeurs de civilisation »[38]. L'enjeu de ces contrôles, c'est évidemment de maintenir le cap dans le déroulement de l'œuvre coloniale.

Ce qu'il faut souligner à ce niveau c'est l'intervention de plusieurs autorités administratives et judiciaires dans le contrôle exercé sur le tribunal de province. A ce sujet, l'analyse d'un certain nombre de correspondances administratives nous permet de faire ressortir la nature et les modalités de ce contrôle. Elle met en exergue notamment le rôle du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur, de la chambre spéciale d'homologation, du procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF (*1*) et du commandant de cercle (*2*). Par commodité nous allons nous intéresser aux deux dernières en suivant les rapports d'archives[39].

1 - Le contrôle du procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF

[38] M. BADJI « Dire le droit en AOF aux 19ème et 20ème siècles : entre idéal de justice et stratégie coloniale », revue *Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, p. 38.

[39] Nous n'analyserons ici que les rôles du procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF et du Commandant de cercle. Pour les autres notamment le gouverneur général, le gouverneur et la chambre d'homologation, nous renvoyons aux nombreuses publications notamment celles mentionnées plus haut dans l'introduction. On peut se référer, concernant notamment les pouvoirs des gouverneurs, au *Traité de droit colonial* de P. DARESTE, t. 1 et à l'article de Bernard DURAND « Les pouvoirs du gouverneur général de l'AOF », p. 50-58 in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Ibrahima THIOUB, Direction des archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

A son propos, voici ce qu'en dit le doyen Badji : « avec la réforme intervenue en 1903, ce contrôle se précisa encore un peu plus. En 1903-1904, les services du procureur général organisèrent une grande collecte des états périodiques des arrestations opérées par les administrateurs, malgré les lenteurs d'envoi et la mauvaise volonté de ces derniers. Cette opération de contrôle dévoila de graves dysfonctionnements. Elle amena plusieurs procureurs de la République de différents ressorts juridictionnels de l'AOF à se poser en garants du droit. En 1906, le procureur général demanda à ses subordonnés de lui signaler tous les abus commis par les administrateurs : « Ils n'ont pas à empiéter sur le terrain de la Justice française, ni sur celui de la Justice indigène, ils n'ont pas non plus à sévir chez les étrangers. »[40]. Ce témoignage est confirmé par les correspondances administratives à Bamako. C'est ainsi que le 22 décembre 1908, le procureur général, chef du service judiciaire de l'Afrique occidentale française adressait une correspondance[41] au gouverneur général de l'Afrique Occidentale française au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger pendant le premier trimestre 1908. Ses premiers mots parlent de contrôle : « j'ai l'honneur de vous retourner les états concernant le fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du haut-Sénégal et Niger au cours du premier semestre 1908, que vous avez bien soumettre à mon contrôle… ». Après avoir procédé aux vérifications sur lesdits états assortis des rapports des commandants de cercle, il fait part de ses observations et indique les dispositions et les mesures à prendre par les diverses autorités des colonies en l'occurrence le gouverneur, les commandants de cercle.

C'est ainsi qu'il déclare « la vérification à laquelle, j'ai procédé n'amène guère d'observations de ma part, le plus grand nombre des

[40] M. BADJI « Dire le droit en AOF aux 19ème et 20ème siècles : entre idéal de justice et stratégie coloniale », revue *Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, p. 39.
[41] ANM, fonds anciens, 2M1, 1908, correspondance avec le gouverneur général, pièce n° 912G, lettre du procureur général, chef du service judiciaire de l'Afrique occidentale française, M. Cnapelynck, en date du 22 décembre 1908.

irrégularités que j'ai relevées n'ayant pas échappé au premier examen de ces mêmes pièces, auquel s'est très judicieusement livrée l'autorité administrative du Haut-Sénégal-Niger… ». Mais en poursuivant la lecture du rapport, on note ses nombreux points d'observation. Ils sont généralement relatifs à la compétence des juridictions ainsi qu'à la rédaction des états. D'abord sur le fond , indique-t-il, « par rapport à la quantité assez considérable d'affaires qui ont été soumises au jugement des tribunaux indigènes, notamment dans les cercle de Kayes, Bamako, Nioro, Ouagadougou, les erreurs qu'on peut reprocher à ces tribunaux ne sont ni bien nombreuses ni trop graves : ce sont généralement des déplacements de compétences, parfois dans des cas qui ont pu paraître douteux ; cependant le tribunal de province de Bandiagara a , jugeant en matière civile, statué au cours du premier trimestre 1908 dans deux affaires purement correctionnelles. Des amendes ont encore été prononcées en matière civile, notamment à Mopti (tribunal de province, 1er trimestre). Le tribunal de Médine a été plus loin, il a pendant le 2ème trimestre prononcé, jugeant au civil, une peine de trois mois d'emprisonnement… au contraire, le tribunal de province de koury, en retenant l'affaire Dionké, qui a été marquée par deux morts d'hommes (involontaires peut-être mais dont l'appréciation lui échappait), a excédé sa compétence et empiété sur les attributions de la juridiction indigène supérieure… »

En plus des observations sur le fond, on remarque des observations de forme : « la forme des états n'est pas toujours parfaite ; des lacunes regrettables se glissent dans leur rédaction, telle que l'omission, sur les relevés du registre d'écrou de Bandiagara, de San, de Goumbou, de la date des condamnations prononcées ; il n'est pas, en pareil cas, possible de se rendre compte de la durée de la détention subie, ce qui est toujours nécessaire au contrôle… ». Plus loin, il signale aussi, qu'en outre de l'exposé sommaire de chaque affaire correctionnelle, il serait bon que tous les cercles indiquent, en un ou deux mots, sur leur états, soit en une colonne spéciale, soit avant chaque exposé et, en ce cas, en caractères très apparents, la qualification du fait poursuivi (vol, coups et blessures, escroquerie,

etc.). De même fait-il observer qu'un assez grand nombre de rédacteurs d'états omettent cette mention qui permet au contrôle de s'exercer plus rapidement car voyant d'un coup d'œil la qualification donnée à l'infraction réprimée… ».

Toujours, le procureur général termine son rapport sur une observation générale très riche en enseignement sur le déroulement de la politique administrative coloniale et donne une idée de la difficulté de la tâche et de l'optimisme inébranlable du colonisateur. Ainsi souligne-t-il que « malgré les difficultés locales, l'étendue des circonscriptions, le degré encore peu élevé de civilisation de l'hinterland de notre République africaine, la justice indigène me semble fonctionner convenablement dans le Haut Sénégal et Niger et les décisions rendues sont, en somme, généralement acceptables, en matière civile comme en matière correctionnelle ou criminelle ; le mérite, en grande partie, en revient aux commandants de cercle qui ont saisi l'esprit et la lettre des actes organiques en la matière et en instruisent utilement les juges indigènes ». Qu'en est-il donc du rôle du commandant de cercle ?

2 - *Le contrôle du commandant de cercle*

Il assure une tutelle sur les personnes et sur les actes. Il est incontestablement la figure emblématique de l'administration coloniale locale. A tel point que certains l'affublent du qualificatif de « dieu de la brousse »[42] ou de « l'autorité française en miniature »[43]. Si au Soudan, ils ont laissé leur nom à travers beaucoup de ponts construits dans les localités qu'ils ont administrées, les commandants de cercle sont la cheville ouvrière de la machine administrative coloniale. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est leur intervention dans la justice. Dans cette optique, le doyen Badji note à juste titre que « En vérité, l'évènement le plus décisif au XX^{e} siècle, c'est l'avènement

[42] Voir Amadou Hampaté BA, *L'étrange destin de Wangrin*, UGE poche, 10-18, 1973.

[43] Voir l'excellent article du Pr Samba THIAM, « L'autorité coloniale en miniature : le commandant de cercle (1895 -1946) » in numéro 6/2007 de la revue *Droit sénégalais*.

d'une justice quasi étatique placée sous contrôle du pouvoir exécutif : ici, la fonction de juger était souvent exercée par des chefs traditionnels nommés par l'autorité politique, qui peut du reste les révoquer *ad nutum*, ou confiée à des administrateurs, des commandants de cercles »[44].

Pour sa part, le gouverneur général Carde en parlant des administrateurs fait observer pertinemment que ce sont eux, en effet, qui se trouvent au contact de l'indigène, qui savent, plus que quiconque, combien le respect de leurs coutumes leur est sensible et dans quelle mesure les dispositions « de notre procédure doivent se concilier avec le souci de laisser les mœurs suivre leur lente évolution, œuvre du temps et de notre action civilisatrice »[45]. C'est dans cette perspective qu'il faut situer le rôle du commandant de cercle dans le contrôle de la justice indigène. Il a une mission de veille, et de ce fait, doit s'assurer que les tribunaux indigènes exécutent correctement et avec impartialité leur tâche. De ce fait, il apparait tantôt comme la figure des anciens rois, tantôt comme censeur des jugements indigènes, quelquefois il se fait avocat-défenseur des assesseurs etc. C'est du moins ce qui ressort des rapports établis par eux sur le fonctionnement de la justice indigène de leur juridiction.

-Le commandant de cercle comme figure de l'ancien Fama aux yeux des indigènes : le 19 juillet 1894, dans une étude sur la justice administrative indigène dans le cercle de Bamako, le capitaine Porion, commandant de cercle de Bamako notait ainsi « … la justice est rendue au chef-lieu du cercle les lundis, mercredi et vendredi de chaque semaine. Le commandant de cercle après avoir écouté le débat contradictoire qui lui est traduit par l'interprète titulaire rend son arrêt. Cet arrêt est rendu conformément à la coutume des Bambaras et des Maures Bambaras et pour être sûr d'appliquer judicieusement l'une ou l'autre de ces coutumes, le commandant de cercle s'adjoint et consulte trois individus notables appartenant aux trois familles

[44] *Op. cit*., p. 14.
[45] ANM, Circulaire du 22 mai 1924 du gouverneur général sur la réorganisation de la justice indigène publiée au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 293.

prépondérantes à Bamako. Le jugement est prononcé par le commandant de cercle seul et il ne faudrait pour rien au monde déroger à cette coutume, ce serait la destruction complète du prestige du commandant de cercle qui au point de vue de la loi bambara remplace le Fama ancien et exerce un pouvoir absolu… »[46].

- Le commandant du cercle comme censeur des juges indigènes : dans son « Rapport sur le fonctionnement de la justice indigène dans le cercle de Bamako pendant le 4ème trimestre 1905 », le commandant de cercle observait que « le fonctionnement des tribunaux indigènes du cercle de Bamako pendant le trimestre écoulé n'a donné lieu à aucune observation ni critique tant à l'égard des jugements rendus qu'à celui de l'attitude respective des magistrats et justiciables. Une seule affaire ayant quelques importance à cause de la notoriété des parties : familles notables du pays de Banamba a été présentée en appel devant le tribunal de cercle. La sentence des premiers juges n'ayant pas été reconnue conforme au droit coutumier local, le jugement d'appel a fait droit aux conclusions du demandeur. Cette cause a été la seule qui ait été présentée dans le cours de l'année écoulée au tribunal de cercle, ce qui tendrait à laisser croire que l'institution de cette juridiction supérieure ne répond pas à une nécessité évidente. Il n'en est certainement rien, et bien que les justiciables de la région de Bamako paraissent nourrir un grand respect pour leur juges naturels. On doit plutôt admettre que le contrôle direct exercé par le commandant de cercle sur les actes des magistrats constitue à leurs yeux la garantie la plus complète qu'ils puissent exiger… »[47].

Dans un autre « Rapport du commandant de cercle sur le fonctionnement de la justice indigène pendant le 3ème trimestre 1906 (juridiction de Bamako, tribunal de province) », on peut lire que « le tribunal de province de Bamako a régulièrement fonctionné pendant le trimestre qui vient de s'écouler. En matière civile et commerciale,

[46] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1894, pièce 1.
[47] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1905, pièce 1.B.

un grand nombre de différends continuent à être réglés très simplement conformément aux coutumes locales et à la loi coranique. Les audiences bihebdomadaires du tribunal de province sont toujours très fréquentées, les indigènes venant de tous côtés, avec confiance, soumettre leurs contestations à leurs juges naturels. Les sentences prononcées par ces derniers sont rarement discutées bien que les justiciables soient informés de la possibilité qu'ils ont d'interjeter l'appel devant le tribunal de cercle, aucune affaire n'a été portée devant cette juridiction… »[48].

-Le commandant de cercle comme surveillant du respect des procédures prescrites : dans son « Rapport sur le fonctionnement des tribunaux indigènes pendant le 2ème trimestre 1906 (tribunal de province de Bamako) », le commandant de cercle fait le point sur le déroulement des jugements : « le tribunal de province de Bamako tient ses séances deux fois par semaine dans la salle d'audience de la justice de paix aménagée dans les nouveaux bâtiments du cercle. Il est composé, conformément à l'article 49 du décret du 10 novembre 1903, du chef de province comme président, du cadi et d'un autre notable comme assesseur. Les règles suivies pour la procédure en matière civile et l'instruction en matière criminelle sont celles qui sont contenues dans les instructions adressées par M. le gouverneur général aux administrateurs à la date du 25 avril 1905. Les jugements prononcés reposent surtout en matière de propriété, contrats, mariages, filiation, tutelle ou succession, sur les traditions locales ou sur la loi coranique toutes les fois que les châtiments qui en résultent ne sont pas contraires aux principes mêmes de la civilisation française. C'est ainsi que l'emprisonnement est toujours substitués aux peines corporelles édictées par certaines coutumes ou par la loi coranique. Tout jugement est prononcé en public et les intéressés sont toujours informés qu'ils peuvent interjeter appel dans les délais prévus par les articles 52 (matière civile) et 54 (matière correctionnelle) du décret de réorganisation. Les jugements sont,

[48] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1906.

comme le précise l'article 71, transcrits à leur date sur un registre spécial coté et paraphé par l'administrateur de cercle… »[49].

De l'avis de Mbaye Gueye, si l'on fit du commandant de cercle le président du tribunal de cercle, c'était pour lui permettre d'introduire dans les coutumes une certaine dose d'influence française afin d'accélérer le rythme de l'évolution de la société. Ainsi, les sentences qu'il prononçait en appel faisaient en fait jurisprudence pour les juges indigènes qui y voyaient une obligation d'y conformer leurs décisions ultérieures[50]. D'ailleurs l'évolution ultérieure confortera cette tendance en 1912, avec le décret du 16 août, le tribunal de province est remplacé par le tribunal de subdivision présidé par l'administrateur de cette circonscription assisté de deux assesseurs ayant voix délibérative.

- Le commandant de cercle comme avocat-défenseur des assesseurs indigènes : dans son rapport sur le fonctionnement de la justice indigène au 2ème trimestre 1918, le commandant de cercle de Bamako observe que « l'attitude des magistrats indigènes est bonne et tous accomplissent leurs fonctions d'une façon satisfaisante. Le résident de Banamba demande qu'une solde annuelle de 300 francs soit allouée à chaque magistrat indigène, au lieu d'un salaire affèrent à chaque journée d'audience. En effet, le petit nombre d'affaires jugées mensuellement dans les différentes résidences ne procure aux membres des tribunaux de subdivisions qu'une rémunération bien minime si l'on considère l'importance sociale de leur fonction et la probité scrupuleuse qu'elle exige. Je ne puis qu'approuver la proposition de M. Labarre Thaly… »[51]

---

[49] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1906, pièce 2.

[50] Mbaye GUEYE « Justice indigène et assimilation », p. 153 et s. in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960,* sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE, Ibrahima THIOUB, Direction des archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

[51] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1918, pièce 2.

Il lui arrivait de les défendre malgré certaines situations préjudiciables au bon fonctionnement de la justice indigène. C'est ainsi que dans son rapport sur la justice indigène dans le cercle de Bamako durant le 3ème trimestre 1910, le commandant de cercle souligne que « tous les tribunaux indigènes ont fonctionné normalement, sauf pour le tribunal de province de Banamba où le président Baba kanté, chef du village de Nyamina ne vient jamais. Il faut reconnaître que ledit choix est plutôt malheureux, Nyamina se trouvant à 55 kilomètres de Banamba. Aux prochaines propositions de juges indigènes, cette erreur sera réparée… »[52].

En 1921, dans son rapport du deuxième trimestre, le commandant de cercle de Bamako attire l'attention du gouverneur sur la situation des assesseurs du tribunal de subdivision de sa circonscription : « au cours de ce trimestre les affaires ont continué d'affluer devant le tribunal de subdivision de Bamako et les juges se sont acquittés de leur tâche avec impartialité et une parfaite connaissance des coutumes locales. Les tribunaux de subdivisions de Koulikoro et Kolokani sont beaucoup moins chargés et les jugements rendus n'ont pas donné lieu à observations. Le tribunal de cercle a eu à juger un certain nombre d'affaires correctionnelles et d'appels civils surtout. Ses assesseurs se plaignent de gagner beaucoup moins que les juges du tribunal de subdivisions : en effet, il n'y a d'abord qu'un jour d'audience par semaine et des affaires beaucoup moins nombreuses, ce qui fait qu'ils arrivent péniblement à atteindre une solde de 30 à 40 francs par mois. Le président du tribunal de subdivision de Bamako à côté de cela à une solde fixe de 150 francs. Il serait peut-être équitable, vu d'ailleurs le degré supérieur de la juridiction du tribunal de cercle, de les assimiler en quelque sorte à ce dernier et de leur donner la même somme fixe. Certains d'ailleurs comme Moussa Dramé, assesseur musulman, occupent leur fonctions depuis 1904, toujours avec zèle et compétence et de plus ont une nombreuse famille à leur charge, il leur est difficile, sinon impossible, de remplir un emploi à côté, aussi j'ai

[52] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1910, pièce 2.

l'honneur d'attirer votre attention sur leur cas qui me semble intéressant particulièrement au point de vue de leur intégrité… »[53].

Cependant, il arrivait que des sanctions exemplaires interviennent dans le cas de corruption avérée de la part de juges indigènes. C'est ainsi que dans le rapport du 1er trimestre 1913 sur la justice indigène, le commandant de cercle a fait cas de « l'assesseur du tribunal de subdivision de Bamako, Sambala Niangaly, convaincu d'avoir reçu des cadeaux en récompense de jugements rendus ou à venir, a été condamné le 29 mars 1913 par le tribunal de cercle à trois mois d'emprisonnement… »[54].

A travers ces différents rapports, se révèle la figure d'autorité du commandant de cercle. Sans pourtant nier catégoriquement cette image populaire qui se dégage de la réalité de l'exercice du pouvoir du commandant de cercle et de l'administrateur en général, les correspondances administratives nient ou du moins, nuancent quelque peu cette toute puissance. En effet, tout administrateur en général et particulièrement les commandants de cercle, se devait d'exercer son commandement avec beaucoup de tact et d'intelligence. En effet, sans parler des difficultés d'administration liées à l'éloignement, à la précarité des moyens et surtout à la menace constance que pèse sur lui la proximité des indigènes, le commandant de cercle est très souvent dans l'ignorance des traditions et des coutumes locales. Pourtant, c'est lui qui doit rendre la justice. C'est à ce niveau que se relativise sa prétendue toute puissance. Ce d'autant plus qu'il est lui aussi à la merci, au niveau supérieur, du lieutenant-gouverneur et du gouverneur général « dépositaire de l'autorité de la République française aux colonies » et à son niveau, de son interprète indigène comme l'a magnifiquement démontré Amadou Hampaté Bâ dans son roman sur l'étrange destin de Wangrin[55]. Mais comme on

[53] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1921, pièce 1.
[54] ANM, 2M54, Justice indigène, rapports sur le fonctionnement des tribunaux de cercle de Bamako de 1894-1921, année 1913, pièce 1.
[55] Amadou Hampaté BA, *L'étrange destin de Wangrin*, éditions 10/18, Paris, 1973.

reconnaît l'ouvrier par son œuvre, la jurisprudence des tribunaux de province permet de juger cette institution. Elle révèle les succès et les lacunes de cette juridiction sui generis qu'il convient de voir.

II - Le tribunal de province, une juridiction active

Les nombreux rapports et la jurisprudence fournie de ces juridictions montrent à suffisance les vertus et les vices de cette justice de proximité qu'est le tribunal de province qui se révèlent dans le foisonnement d'une jurisprudence (***A***) qui n'est pas exempte d'irrégularités (***B***).

A - Une jurisprudence prolifique

De l'analyse de quelques jugements, il ressort que les tribunaux ont tranché plusieurs affaires d'ordre pénal et civil.

1 - Le 18 juin 1904 : jugement du tribunal indigène de Nioro, Affaire Belchaïre[56]

Les faits : le nommé Belchaire, porogne[57] de la tribu des Meschdoufs est accusé de meurtre. Cet individu est inculpé d'avoir tué et dépouillé un Maure de la tribu des Ouled-M'bark. Dans son aveu, il reconnaît que, sur la route de Médine, deux Ouled-nacers avec lesquels il était parti, lui proposèrent de tuer un Dioula rencontré sur leur chemin. Il déclare s'être opposé à ce meurtre, mais cette opposition d'après son propre aveu s'est bornée à une simple protestation toute platonique. Il avoue avoir pris sa part des dépouilles de la victime que ses deux compagnons assassinèrent sans son concours

La sentence : condamnation à la peine de mort.

Observations : il ressort du rapport du délégué permanent du gouverneur général de l'AOF à Kayes, en date du 19 juillet 1904, que d'après la loi musulmane, cette condamnation à mort aurait été

[56] ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces n° 20, correspondances avec le gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 19 juillet 1904.
[57] Métis de Maure et de femme noire.

prononcé à bon droit et que par ailleurs, un rapport spécial de M. l'administrateur de Nioro sur cette affaire, attire son attention sur deux raisons d'ordre politique qui militeraient en faveur de l'exécution de ce jugement : la première , c'est que pour la première fois, peut-être, un chef maure étranger à notre territoire a fait arrêter un inculpé pour le déférer à notre juridiction ; la deuxième c'est que cet exemple donnerait à réfléchir aux maures rodeurs si nombreux dans le cercle de Nioro.

2 - Le 12 janvier 1904 : jugement du tribunal indigène de Koutiala, Affaire Soukrani Ouonogo[58]

Les faits : il résulte tant de l'interrogatoire de l'accusé que des dépositions des témoins que cet indigène a frappé sa victime au cours d'une querelle provoquée par lui, de coups de hache qui ont entrainé la mort trois jours après. Ce fait ne constitue pas régulièrement le crime d'assassinat pour lequel Soukarani a été puni de mort. Mais étant donné l'attitude provocatrice de l'accusé, qui, armé d'une hache, a cherché querelle à un adversaire désarmé.

La sentence : condamnation à mort.

Observations : l'attitude provocatrice de l'accusé a constitué une circonstance aggravante.

3 - Le 6 mai 1904 : jugement du tribunal indigène de Bandiagara, Affaire Toiné Kamaté, Doga Diarra et Missa Diarra[59]

Les faits : les trois accusés ont rencontré entre Samani et Koromina un Dioula qui voyageait avec sa femme et son enfant. Sur l'ordre de Toiné, ses deux complices ont emmené le Dioula dans la brousse pour l'assommer à coups de bâton, puis tous trois sont allés vendre à Baramandougou la femme et l'enfant.

La sentence : condamnation à la peine de mort pour crimes de pillage, de vente de deux personnes et d'assassinat.

---

[58] ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces n° 12, correspondances avec le gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 12 mars 1904.

[59] ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces n° 17, correspondances avec le gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 19 juin 1904.

Observations : l'horreur de ce crime a profondément impressionné les membres du tribunal et les notables indigènes qui assistaient à la séance. De ce fait, l'administrateur du cercle de Bandiagara, M. De la Bretesche, dans son rapport spécial, demande que « dans un intérêt social et politique à la fois que libre cours soit laissé à la justice ». De surcroît, les rapports périodiques sur l'état de la justice indigène mentionnent le dynamisme particulier des tribunaux de province sur l'ensemble de la colonie. C'est ainsi que le gouverneur général de l'AOF, dans une correspondance en date du 14 juin 1909[60] au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre 1908 souligne que « le chiffre total des affaires jugées par les tribunaux de province est suffisamment élevé. Ces juridictions ont fonctionné activement sans doute » tandis que pour les tribunaux de cercle, il relève que « de la statistique des affaires jugées par les tribunaux de cercle, il ressort que ces juridictions n'ont été, en somme, que peu occupées pendant le 4ème trimestre 1908 ; que, même, certaines n'ont pas eu à se réunir (Bougouni, Kiffa, Kita, Lobi, Nioro) ; que celles de Goumbou, de Kayes, de Koutiala, de Satabougou, de Sikasso et de Sokolo n'ont siégé qu'une fois ; que les autres ont jugé, chacune, deux ou trois affaires, à l'exception du tribunal de cercle d'Issa-ber qui a connu six affaires, de celle de Ségou qui en a connu de 8 et de celles de Djenné et de Ouagadougou qui ont, chacune, été saisies de 9 affaires de leur compétence criminelle ou correctionnelle. Les appels sont en bien petit nombre ; les commandants de cercle estiment, il est vrai, qu'il faut en voir la raison dans la satisfaction que donne, en toute matière, aux indigènes, l'équité des juridictions du premier degré ».

Par ailleurs, dans une étude bien documentée, Marie Rodet met l'accent sur l'engouement que suscitent les tribunaux de province notamment ceux de Kayes. Ainsi rapporte-t-elle que « Les tribunaux

[60] ANM, fonds anciens, 1909, Correspondance du gouverneur général au lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut-Sénégal Niger « au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre 1908 », pièce n° 335, le 14 juin 1909.

de province et de cercle de la région de Kayes sont mis en place en 1905. Le tribunal de province du cercle de Kayes rencontre rapidement un important succès auprès des populations locales : « II est absolument nécessaire de revenir dans ce rapport sur l'augmentation effrayante des affaires aux Tribunaux de Province du Cercle, surtout à celui de Kayes (...) ». Le commandant du cercle de Kayes appelle dès 1907 à une augmentation du nombre de tribunaux de province , mais le pouvoir central ne souhaite pas créer de nouveaux tribunaux qui ne seraient pas sous la surveillance d'un fonctionnaire européen. Dès 1907, les tribunaux de province sont donc devenus un rouage bien rodé de la justice indigène. Les états des jugements de 1907-1912 montrent que l'influence de Kayes et de son tribunal s'exerce déjà à cette époque sur un rayon d'au moins 100 km »[61].

Cette jurisprudence, riche et variée, témoigne de la forte activité des tribunaux indigènes durant cette période. Qu'est ce qui explique cet engouement ? Les causes de ce dynamisme sont à rechercher d'une part du côté des justiciables eux-mêmes et d'autre part, dans leur relation avec les magistrats indigènes et les autorités coloniales. On peut parler d'une cause intrinsèque et d'une cause extrinsèque. La première implique que cet engouement participe d'une stratégie individuelle en vue de tirer le meilleur parti du pluralisme juridique voire de la pluralité des autorités. Le professeur Traoré a bien mis en exergue, dans un excellent article, ce paradoxe en soulignant que « les raisons sont à chercher dans la société elle-même, dans l'univers mental de la société indigène, qui produit et reproduit des stratégies sociales adaptables aux situations nouvelles. Il y a des domaines, principalement, où cet engouement s'est développé, qui sont à puiser dans le fonctionnement de la société indigène et qui constitue un pourcentage très important dans les recours à la justice indigène, et qui sont le fait de personnes qui, dans certaines circonstances, ont

[61] Marie RODET « Genre, Islam et pluralisme juridique au Soudan français (1900-1925) », in *Outre-mers*, tome 98, n° 370-371, 1er semestre 2011. *Le contact colonial dans l'empire français : XIXe-XXe siècles*. p. 176, http://www.persee.fr/doc/outre_1631-0438_2011_num_98_370_4544

plutôt plus intérêt à s'adresser à la justice coloniale, parce que *a priori* perdantes devant la justice coutumière »[62]. De même Marie Rodet, en se penchant sur la situation particulière des femmes dans le Soudan français, aboutit à peu près à la conclusion : « l'interaction entre administration coloniale et populations locales se joue en réalité à un double niveau. D'une part, l'administration utilise la justice indigène à ses propres fins pour mieux contrôler les population, avec la complicité du pouvoir local, souvent avec des effets différents pour les hommes et pour les femmes. D'autre part, les populations recourent au cours de la période étudiée de plus en plus à la justice coloniale pour régler leurs différends ; hommes et femmes essaient ainsi de tirer avantage du système qui soit compense les limites du système coutumier, soit le conforte »[63].

La seconde cause infère que l'engouement réside dans la force d'attraction de cette nouvelle justice, dans les représentations mentales sur cette réalité qui se manifeste dans la crainte révérencielle doublée d'une certaine fascination de la justice indigène, donc des juges indigènes. Dans une de ces correspondances, le gouverneur rapportait précisément que « l'administrateur commandant de cercle de Gao écrit que les assesseurs indigènes prennent toujours leur rôle au sérieux et donnent des avis très judicieux à cause de leur connaissance du Koran. Ils viennent d'ailleurs volontiers, aux réunions à cause de l'indemnité qui leur est allouée et du prestige que cette place leur donne aux yeux de la population indigène »[64]. De son coté, faisait aussi remarquer Amadou Hampaté Ba en parlant du despotisme administratif au Soudan « Mieux vaut avoir le mont Sinaï sur son dos que d'avoir affaire avec le moindre administrateur

[62] Samba TRAORE « L'indigène entre les palabres et la Maison de justice : les raisons d'un engouement pour la justice indigène » p. 135 in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le juge et l'outre-mer. Histoire de la justice*, t. 5, 2010, p. 364.

[63] Marie RODET, *op. cit*., p. 174

[64] ANM, Fonds anciens, correspondances au gouverneur général, 1909, pièce n°284 G, lettre du procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF, en date du 17 avril 1909 sur le fonctionnement de la justice indigène dans le territoire militaire du Niger, pendant le 3ème trimestre 1908.

colonial ». Du coup, ces remarques peuvent aisément s'appliquer au « juge indigène », dans sa diversité, dans ses relations avec ses compatriotes et surtout de la crainte qu'il puisse inspirer auprès d'eux à cause de ses décisions. Si le commandant de cercle emportait le titre de dieu de la brousse, au juge indigène, serait décerné probablement, celui de vicaire du dieu de la brousse. De ce fait, il en a et l'onction et l'attribut. Concrètement, le pouvoir colonial s'exerce comme une pyramide où le haut de l'échelle est occupé par le colonisateur et le bas de l'échelle par les colonisés. Parmi ces derniers, le magistrat indigène occupe une position à part. Par conséquent, sa prééminence parmi ses congénères se manifeste d'une part dans sa position sociale mais et surtout par sa décision c'est-à-dire sa capacité de bienfaisance et/ou de nuisance[65]. En effet, dans l'imaginaire populaire africaine de l'époque, l'homme blanc est assimilé à un être surnaturel et doté de pouvoirs mystiques qui font qu'il n'est pas atteignable par les forces

[65] Mbaye GUEYE nous donne des exemples illustratifs de cette situation au Sénégal en soulignant que « du fait même des restrictions apportées à leurs prérogatives, certains chefs trouvèrent des compensations en infligeant sans discernement de lourdes amendes aux infractions portées à leurs connaissances. En 1887 le cadi de Louga mit un jeune homme dans l'alternative de choisir entre 100 coups de fouet ou 250 francs d'amende pour s'être introduit de nuit chez une jeune fille. Le père du jeune homme paya l'amende en donnant un cheval. La sanction était injuste si la présence du jeune homme n'était pas suivie d'acte répréhensible. Même si le document est muet sur cet aspect du problème, on a des raisons de croire que le justiciable était tout simplement victime de la malveillance intéressée de son juge. Le souci de s'enrichir aux dépens des plaideurs hantait la tête de l'immense majorité des cadis. Ils distribuèrent avec une excessive générosité des amendes dont ils percevaient le montant pour leur compte personnel et pour celui du chef du ressort administratif dont ils dépendaient. Ainsi en 1895, Fawra, cadi du Sanoxor, infligea à Seyni Jeng une amende de 500 francs pour adultère avec une femme mariée. Le cadi prétendait avoir converti en amende la peine capitale prévue par le droit musulman à cet effet d'autant plus que les relations avaient été suivies de grossesse. Voir Mbaye GUEYE « Justice indigène et assimilation », p. 155 et s. in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Ibrahima THIOUB, Direction des Archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

occultes. Ainsi par tout ce qu'il touchait, il transmettait sa puissance à cette chose. Ainsi conçu, la personne qui détient cette puissance magique irradiait autant ses objets que ses collaborateurs. « Tout ce qui touchait de près ou de loin aux blancs et à leurs affaires, y compris leurs balayures ou leurs ordures, était tabou pour les nègres. On ne devait ni les toucher ni même les regarder ! »[66] soulignait ironiquement Amadou Hampaté Bâ. C'est dans cette perspective qu'il faudra voir la perception des colonisés sur les indigènes qui étaient proches du colonisateur. Mais la sacralité ne se limitait pas seulement à la dimension spirituelle, l'introduction du matérialisme par le colonisateur va jouer considérablement dans la fascination des Africains. La richesse matérielle, la consommation des biens matériels entraient en ligne de compte dans cette situation comme l'atteste ce passage de l'ouvrage d'Amadou Hampaté Bâ : « les Blancs avaient leur quartier d'habitation sur la rive gauche du Yaamé, et les indigènes de Bandiagara sur la rive droite. Un grand pont de pierre séparait les deux agglomérations. On appelait le quartier des Blancs « sinci » c'est-à-dire instauré. N'y vivaient que les Blancs eux-mêmes et leurs principaux auxiliaires indigènes… »[67]. La fascination qu'exercent les biens de consommation modernes introduits par le colonisateur renforce l'attrait ou l'aura de la place de collaborateurs indigènes. C'est tout cela aussi qui laisse apparaître les revers de la médaille, le côté sombre de cette justice indigène qui n'était pas exempte de défauts. En effet, la jurisprudence des tribunaux indigènes comportait de nombreux vices constamment décriés par les autorités de tutelle.

B - Une jurisprudence fréquemment décriée

Les rapports et les observations sur le fonctionnement de la justice indigènes font ressortir plusieurs irrégularités (*1*). Une réforme

[66] Amadou Hampate BA, *Amkoullel, l'enfant peul*, Actes Sud, Editions J'ai lu, 1996, p. 199.
[67] *Ibid*.

s'avérait nécessaire pour pallier ces insuffisances. Ce sera fait avec le décret du 22 mars 1924 (*2*).

1 - Des irrégularités dans la jurisprudence des tribunaux de province

Trois retiennent notre attention en raison de leur mention fréquente et de leur gravité aussi bien pour les justiciables que pour l'administration à savoir : violations de procédures, conflits de compétences et composition irrégulière du tribunal.

a - Violations de procédures

Le gouverneur général, dans son rapport récapitulatif des arrestations opérées et les jugements rendus par les tribunaux indigènes de la colonie du haut Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre de 1909, dresse le constat suivant : « en matière civile ou commerciale, certains tribunaux ont à tort prononcé des condamnations à l'emprisonnement et à l'amende. En pareille matière, des dommages et intérêts peuvent être alloués à la partie gagnante. Mais l'emprisonnement et l'amende constituent des pénalités que les tribunaux indigènes ne peuvent prononcer que lorsqu'ils statuent en matière correctionnelle ». A cet, effet, il cite les jugements incriminés en l'occurrence le jugement du tribunal de province de Dori en date du 31 octobre 1909 dans l'affaire Saidou Samba condamné à quatre jours de prison pour disputes, le jugement du tribunal de province de Kita en date du 4 décembre 1909 dans l'affaire Mamadou Keita et Soundoukoun Keita condamnés à un mois de prison.

Plus spectaculaire est le cas que souligne, le 22 décembre 1908, le procureur général, chef du service judiciaire de l'Afrique occidentale française, dans une correspondance[68] au gouverneur général de l'Afrique Occidentale française au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger pendant le

[68] ANM, fonds anciens, 2M1, 1908, correspondance avec le gouverneur général, pièce n° 912G, lettre du procureur général, chef du service judiciaire de l'Afrique occidentale française, M. Cnapelynck, en date du 22 décembre 1908.

premier trimestre 1908 : « Je dois remarquer que dans deux affaires de vol, le tribunal de province de Kayes, pendant le 1er semestre 1908, a collectivement condamné tout un village à la restitution de la valeur des choses dérobées. Ceci me semble contraire au principe qui veut que les fautes soient personnelles et que la répression s'applique à ceux-là seuls qui les ont commis, sans s'étendre à des collectivités d'individus, dont un grand nombre peuvent n'être point coupables. C'est faire à tort et jusqu'à un certain point supporter, à des innocents, le poids de la faute d'autrui. Il est nécessaire d'observer ce principe, même à l'égard des indigènes, en dehors des cas prévus par le décret du 21 novembre 1904… »

Autres exemples[69] : en matière civile, des amendes ont , à tort, été prononcées : tribunal de province de Diapaga (gourma) affaire Diessibo, 40 frs d'amendes ; tribunal de province de Sokolo, affaire Dada Coulibaly ; divorce 240 frs d'amende au complice de la femme, sur la demande du mari ; tribunal de province de Yelimané (Nioro) affaire Mossi Dokouré, 8 frs d'amendes ; affaire Founé, refus d'une jeune fille de se marier, 50 frs d'amende.

b - Conflits de compétences

Dans ses observations sur le fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger pendant le troisième trimestre 1908, le procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF[70], a pointé du doigt les irrégularités suivantes : Bamako (tribunal de province, correctionnelle), soustraction par Bougouba Fané de la somme de vingt francs sur celle de 210 frs que cet indigène apportait au cercle pour l'impôt… le tribunal de province de Bafoulabe a connu une affaire Badiala Dansira et Birma Dembélé (coup mortel) qui

[69] ANM, fonds anciens, 1909, Correspondance du gouverneur général au lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut-Sénégal Niger « au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre 1908 », pièce n° 335, le 14 juin 1909.

[70] ANM, fonds anciens, 2M1, 1905, pièces n°115G, lettre du procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF au gouverneur général de l'AOF, le 12 février 1909.

relevait du tribunal de cercle. Le tribunal de province de Kayes, jugeant au civil, a connu d'une affaire Falé Makalou (refus de payer l'impôt) qui ressortissait aux pouvoirs disciplinaires des administrateurs.

Toujours dans le même rapport, le procureur a relevé le fait que les tribunaux de provinces de Koulikoro, Nioro, Bandiagara ont jugé correctionnellement des faits qu'il convenait de laisser au tribunal de village (tapage nocturne, insulte, rixes sur la voie publique) d'autant que les condamnations prononcées ont été pour le plus grand nombre, des peines minimes, quelques jours de prisons et mêmes quelques francs d'amendes.

Dans sa correspondance du 14 juin 1909, le gouverneur général attirait l'attention sur des cas de « déplacements de compétences »[71] En effet, souligne-t-il que « devaient venir devant les tribunaux de cercle, l'affaire de coups mortels Tiri Bassinga dont s'est saisi le tribunal de province de Ouagadougou et les affaires Foulankou (tentative de meurtre) et Ali Ouattara (tentative d'aliénation de deux enfants en paiement d'une dette), faits qui ont été retenus par le tribunal de province de Lobi, circonscription de Diebougou… enfin je dois faire remarquer qu'à propos d'une affaire de divorce Moussady Keita, du tribunal de province de Kayes, un tiers, du nom de Moussa, a été condamné par le commandant du cercle à 15 jours de prison et cent francs d'amende pour « avoir incité la femme Coutoumba à ne pas rendre la dot ». Cette condamnation ne rentre pas dans celles, limitativement énumérées, qu'en matière disciplinaire, les Administrateurs ont le droit de prononcer ».

c - Composition irrégulière du tribunal

De nombreux jugements des tribunaux indigènes sont souvent annulés par la chambre d'homologation pour irrégularités dans la composition du tribunal. Illustration : annulation par la Chambre

[71] ANM, fonds anciens, 1909, Correspondance du gouverneur général au lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut-Sénégal Niger « au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre 1908 », pièce n° 335, le 14 juin 1909.

d'homologation des jugements rendus par le tribunal de cercle de Bobo-Dioulasso dans l'Affaire Lay Taraoré et du tribunal de cercle de Koury dans l'Affaire Diako. En effet, dans son audience du 24 avril 1906, la chambre d'homologation a annulé le jugement rendu par le tribunal de cercle de Bobo-Dioulasso le 29 janvier 1906 dans l'affaire Loy Traoré et Diako [72] et celui du tribunal de cercle de Koury, en date du 7 février 1906[73], pour les mêmes motifs. Voici la teneur des considérants qui ont motivé ces deux arrêts : « attendu que la composition du tribunal n'était pas régulière, que les assesseurs qui ont siégé dans cette affaire sont ceux qui avaient été désignés pour 1905 par l'arrêté du 30 mars de la même année alors que l'arrêté du 11 décembre 1905 a désigné de nouveaux assesseurs pour l'année présente ; attendu que cette irrégularité constitue une nullité d'ordre public et que partant, la décision intervenue doit être annulée… »[74]. Les deux affaires furent donc renvoyées devant les mêmes tribunaux régulièrement composés. Il semble qu'il y ait, souvent, à la base de cette irrégularité, des problèmes de délai d'acheminement des notifications de nominations des assesseurs aux commandants de cercle de la colonie. C'est en tout cas, dans ce cas précis, la raison qu'invoque le lieutenant-gouverneur de la colonie : « les jugements annulés par la chambre d'homologation, dans son audience du 24 avril dernier ayant été rendus l'un le 29 janvier 1906, l'autre le 7 février 1906, les commandants de cercle de Bobo-Dioulasso et de

[72] Cet accusé et consorts ont été condamné chacun à 11 années d'emprisonnement et cents francs de dommages et intérêts pour crime de meurtre par le tribunal de cercle de Bobo-Dioulasso. Voir ANM, fonds anciens, 2M1, 1906, correspondance du gouverneur général au lieutenant-gouverneur du Haut Sénégal et Niger, affaires Loy Traoré et Diako, pièce n° 273.

[73] Cet accusé a été condamné à 6 années d'emprisonnement pour coup mortel par le tribunal de cercle de Koury. Voir ANM, fonds anciens, 2M1, 1906, correspondance du gouverneur général au lieutenant-gouverneur du Haut Sénégal et Niger, affaires Loy Traoré et Diako, pièce n° 273.

[74] ANM, fonds anciens, correspondance du gouverneur général, 1906, « a. s. des arrêts rendus par la chambre d'homologation dans son audience du 24 avril 19006 prononçant l'annulation de deux jugements des tribunaux de cercle de Bobo-Dioulasso et de Koury », Pièce n° 253 du 22 juin 1906.

Koury n'étant pas avisés aux dates précitées de la nomination des assesseurs de1906, ont dû se faire assister de ceux qui avaient été nommés par arrêté du 30 mars 1905 »[75].

2 - La réforme de 1924

C'est avec le décret du 22 mars 1924 réorganisant la justice indigène en Afrique Occidentale française[76] que le colonisateur va essayer de rectifier le tir et d'apporter de nouveaux changements dans l'organisation et le fonctionnement de la justice indigène dans le double sens d'une meilleure distribution de la justice aux indigènes et d'un plus grand respect des procédures judiciaires favorables à l'évolution. Donc les maitres mots restent toujours : respect des coutumes et exigence de modernisation. La circulaire[77] du gouverneur général Carde, l'initiateur de la réforme, nous en donne la mesure. On l'a déjà cité : « Parmi les réformes progressives qu'impose à la puissance civilisatrice, l'évolution des populations indigènes, celle de la Justice est, sans aucun doute, la plus délicate. L'idée de justice touche au sentiment même du droit des personnes et de la propriété des choses » et poursuivant, il souligne que : « mais, en dehors de l'application de ces réformes qui découlaient d'une conception plus noble et universellement admise du rôle de l'homme sur la terre, la France proclama le respect des coutumes des populations qu'elle appelait à elle. Après plusieurs siècles d'occupation de ses Colonies, elle affirme toujours avec la même force, l'absolu de ce principe ». Aussi partant de ces convictions, dans l'esprit du gouverneur général, à travers cette réorganisation de la justice indigène, il ne s'agit nullement d'une rupture mais plutôt « simplement une réadaptation, c'est-à-dire la mise au point d'errements que l'expérience du passé a

[75] *Ibid*.
[76] Promulgué par arrêté du 22 mai 1924 du gouverneur général de l'AOF publié au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 293.
[77] ANM, Circulaire du 22 mai 1924 du gouverneur général sur la réorganisation de la justice indigène publiée au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 290.

révélé insuffisants, imprécis ou difficilement applicable. Mais il n'est pas touché à la base même de l'institution »[78].

Cela dit, qu'a-t-elle apporté directement comme changements notables au niveau du tribunal de province ? Sans prétendre d'aborder tous les détails, nous nous bornerons à mettre en exergue quelques-uns. C'est d'abord au niveau de la nomenclature de la justice indigène comme le stipule l'article premier du décret : « sur toute l'étendue des territoires relevant du gouverneur général de l'Afrique occidentale française, la Justice est administrée à l'égard des indigènes tels qu'ils sont définis à l'article suivant, par des juridictions indigènes qui sont des tribunaux du premier degré, des tribunaux de deuxième degré, des tribunaux coloniaux d'homologation et une chambre spéciale de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française qui reçoit le nom de chambre d'homologation. En outre, les chefs de village ou notables désignés par la coutume exercent un pouvoir de conciliation ». De ce fait, il n'est plus question de tribunal de subdivision (qui avait remplacé les tribunaux de province par le décret du 16 juin 1912 portant réorganisation de la justice indigène en Afrique occidentale française) et de tribunal de village, les chefs de villages gardent néanmoins leur pouvoir de conciliation. C'est important en ce sens que cette mesure favorisera le désengorgement des tribunaux du premier degré dont la jurisprudence a été pervertie par la pléthore d'affaire. Ce que reconnaît également le gouverneur général Carde : « la tentative de conciliation est rendue obligatoire. Elle diminuera, j'espère le nombre de procès »

Si dans la réforme de 1912, les chefs ou notables indigènes perdait la présidence du tribunal de subdivision, au profit de l'adjoint du commandant de cercle, la nouvelle réforme leur aménage la possibilité de présider la juridiction. C'est ce que stipule l'alinéa 1er de l'article 5 du décret : « le tribunal du 1er degré est composé d'un président et de deux assesseurs [à noter que le paragraphe 3 dudit article dispose que les fonctions d'assesseurs ne peuvent être remplies

[78] ANM, Circulaire du 22 mai 1924 du gouverneur général sur la réorganisation de la justice indigène publiée au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 290.

que par des indigènes ayant voix délibérative. Les fonctions de président sont exercées par le chef de la subdivision administrative ou par tout autre fonctionnaire désigné à cet effet par le chef de la colonie. Néanmoins, en matière civile ou commerciale, le tribunal peut être présidé par un notable indigène désigné par arrêté du lieutenant-gouverneur sur la proposition motivée du commandant de cercle ». On peut voir ici un rétrécissement des pouvoirs judiciaires des chefs de cantons dont « l'immixtion » dans les fonctions de juger était souvent dénoncée par les administrateurs. C'est la raison d'ailleurs que le gouverneur général Carde, dans sa circulaire, attire l'attention des gouverneurs des colonies et du procureur général, chef du service judiciaire, sur le fait que « le nouveau texte vous laisse la plus grande latitude pour déterminer la présidence des Tribunaux du 1er degré ».

Une autre avancée, c'est la précision de la définition de l'indigène, justiciable des tribunaux indigènes. Aux termes de l'article 2 du décret « sont indigènes, dans le sens du présent décret, et justiciables des juridictions indigènes, les individus originaires des possessions françaises d'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale ne possédant pas la qualité de citoyens français, et ceux qui sont originaires des pays placés sous mandat ainsi que des pays étrangers, compris entre ces territoires ou pays limitrophes, qui n'ont pas dans leur pays d'origine le statut des nationaux européens ». Et le gouverneur Carde se fait l'exégète de cette disposition. Du coup, explique-t-il, « la définition du statut indigène telle qu'elle figurait au décret de 1912, modifié en son article 2 par le décret du 2 mars du 1914, excluait les indigènes originaires d'une grande partie de l'Afrique. Or, il est anormal que ce soit un tribunal français qui soit compétent pour juger un différend survenu par exemple entre un indigène du Moyen Congo et un indigène du Congo Belge, pouvant appartenir l'un et l'autre à la même tribu et possédant la même coutume… il m'a donc paru plus juste de comprendre dans la définition, non seulement les indigènes des Colonies françaises, mais

encore ceux des Pays à mandat et pays étrangers compris entre ces colonies françaises et ou en constituant pays limitrophes (art. 2) »[79].

Enfin, d'autres innovations sont intervenues pour améliorer l'efficacité de la justice indigène notamment au niveau de la rédaction des jugements, dans la prestation de serment, dans la délivrance de copie du jugement, dans la réhabilitation judiciaire etc.

*
* *

Gilbert Mangin affirmait à juste raison que « lorsque les Européens s'établirent en Afrique, il n'y a avait ni vide juridique ni vide judiciaire, mais le droit et l'organisation juridictionnelle existants étaient mal connus et en tout cas très différents des systèmes métropolitains. Le problème crucial qui s'est posé au législateur colonial était de savoir s'il convenait de faire abstraction des institutions locales et de prévoir un droit unique introduit de la métropole, applicable, sans discrimination, à tous les ressortissants des colonies, ou s'il était préférable de conserver les coutumes et les juges naturels en limitant aux originaires de la métropole et assimilés l'application d'un droit nouveau. Ni l'une ni l'autre de ces deux idées n'a été réellement suivie. Le législateur s'est orienté après beaucoup d'hésitations vers une coexistence de deux sortes de droit : le droit coutumier non écrit et le droit écrit; il en a résulté que toute la période coloniale a été dominée par la dualité des systèmes juridiques »[80]. C'est précisément à la lumière de ces avatars du système qu'il faudra surtout appréhender les heurs et les malheurs des tribunaux de province au Soudan, devenu successivement tribunal de subdivision

[79] *Op. cit.*
[80] Gilbert MANGIN « Les institutions judiciaires de l'AOF », p. 139, in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE, Ibrahima THIOUB, Direction des archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

en 1912 puis tribunal du 1er degré en 1924[81], qui ont été un instrument pédagogique d'apprentissage interculturel autant pour le colonisateur que les colonisés.

En définitive, force est de reconnaitre que la participation des indigènes à l'administration de la justice et de manière générale, à l'entreprise de colonisation a eu des conséquences inattendues dont la plus directe est le renversement de la colonisation elle-même. Mais par un effet boomerang, elle a permis la continuité du système colonial dans beaucoup de ses aspects après les indépendances. Le choix des élites africaines de maintenir et les textes et l'esprit des institutions politiques, juridiques et administratives coloniales ne peut s'expliquer uniquement par leur caractère moderne au détriment des institutions traditionnelles africaines. Il s'explique aussi et surtout par cette collaboration des colonisés à la colonisation qui était finalement un tremplin, un lieu d'apprentissage et de recomposition des élites africaines et aussi un puissant moyen de recomposition sociale, culturelle et politique dont l'Afrique, depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, est le théâtre. C'est tout le sens de « l'histoire comme un processus »[82] continuel où le passé, le présent et l'avenir s'enchevêtrent dans une dialectique dont les sociétés africaines ont seules le secret. Ce n'est d'ailleurs pas autre chose que dit Senghor, en 1957, dans sa préface du recueil de contes de son compatriote Birago

[81] Un troisième et quatrième textes interviendront. De ce fait, explique, Mangin, le troisième texte qui demeura en vigueur jusqu'à la fin de l'AOF et, dans certains Etats, après leur indépendance, le décret du 3 décembre 1931, maintint les principes adoptés précédemment comme le respect des coutumes indigènes, l'association des Africains à la marche de la justice et le contrôle juridictionnel des juridictions coutumières. La chambre d'homologation devint la « chambre d'annulation » et des tribunaux coloniaux d'appel furent institués. En application des recommandations de la conférence de Brazzaville, le quatrième texte est le décret du 26 juillet 1944 qui est un timide retour à la justice traditionnelle avec la mention d'un « tribunal coutumier » composé entièrement de membres africains, au même niveau que le tribunal de premier degré, mais en retrait par rapport à celui-ci. *Op. cit.*

[82] Cette conception s'oppose ou tente de dépasser la conception de l'histoire comme origine à tendance mystificatrice ou victimaire.

Diop : « Mais encore une fois, il n y a pas de frontière en Afrique noire, pas même entre la vie et la mort…»[83].

[83] Birago DIOP, *Les nouveaux Contes d'Amadou Koumba*, Présence africaine, 1961, p. 15

BIBLIOGRAPHIE

Sources d'archives :

Archives nationales du Mali (ANM), 2M1, 1910, correspondance en date du 28 août 1909, pièce n° 502, adressée au Lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut Sénégal Niger portant observations relatives au fonctionnement de la justice indigène dans les cercles civils du Haut Sénégal Niger pendant le 1er trimestre de 1909.

ANM, 2M1, correspondances du Gouverneur général, 1905-1906, lettre circulaire, pièce n°174, Gorée le 02 avril 1905.

ANM, 2M1, correspondances du Lieutenant-gouverneur du haut-Sénégal-Niger, pièce n°137, Kayes, le 19 mai 1905

ANM, fonds anciens, 1909, Correspondance du Gouverneur général au Lieutenant-gouverneur de la colonie du Haut-Sénégal Niger « au sujet du fonctionnement de la justice indigène dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger pendant le 4ème trimestre 1908 », pièce n°335, le 14 juin 1909.

ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces N° 12, correspondances avec le Gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 12 mars 1904

ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces N° 17, correspondances avec le Gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 19 juin 1904

ANM, fonds anciens, 2m1, 1904, pièces N° 20, correspondances avec le Gouverneur général de l'AOF, Kayes, le 19 juillet 1904.

ANM, fonds anciens, 2M1, 1905, pièces n° 115G, lettre du Procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF au Gouverneur général de l'AOF, le 12 février 1909.

ANM, fonds anciens, 2M1, 1906, correspondance du Gouverneur général au Lieutenant-gouverneur du Haut Sénégal et Niger, affaire Loy Traoré et Diako, pièce n° 273.

ANM, fonds anciens, 2M1, 1908, correspondance avec le Gouverneur général, pièce n° 912G, lettre du Procureur général, chef du service judiciaire de l'Afrique occidentale française, M. Cnapelynck, en date du 22 décembre 1908.

ANM, fonds anciens, correspondance du Gouverneur général, 1906, « a. s. des arrêts rendus par la chambre d'homologation dans son audience du 24 avril 1906 prononçant l'annulation de deux jugements des tribunaux de cercle de Bobo-Dioulasso et de Koury », Pièce n° 253 du 22 juin 1906.

ANM, Fonds anciens, correspondances au Gouverneur général, 1909, pièce n° 284 G, lettre du Procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF, en date du 17 avril 1909 sur le fonctionnement de la justice indigène dans le territoire militaire du Niger, pendant le 3ème trimestre 1908.

Circulaire du 22 mai 1924 du Gouverneur général sur la réorganisation de la justice indigène publiée au Journal officiel du Soudan français du 1er octobre 1924, n° 440, p. 290.

Décret du 22 mars 1924 Promulgué par arrêté du 22 mai 1924 du Gouverneur général de l'AOF publié au *Journal officiel du Soudan français* du 1er octobre 1924, n° 440, p. 293.

Journal officiel de la République Française le 24 novembre 1903 (consultable sur le site de la Bibliothèque nationale de France www.bnf.fr) et promulgué dans les colonies d'AOF par l'arrêté n° 852 du Gouverneur général Merlin pris le 10 décembre 1903 et publié dans le *Journal officiel du Sénégal et Dépendances,* N° 154 du samedi 12 décembre 1903 (voir ANM, *Journal Officiel du Sénégal et Dépendances*, samedi 12 décembre 1903, p. 698).

Lettre n° 149 du 23 avril 1891 in « Notice générale sur le soudan : 1ère partie : administration de la justice « publiée par le Lieutenant Sagols par ordre du Colonel de Trentinian, Lieutenant-Gouverneur, ANM, fonds anciens, 1D16.

Ouvrages et articles :

G. AMADEO « Ordre public et droit privé négro-africain », *Annales africaines*, R.J. PUF, octobre-décembre 1958, p. 605-636

Amadou Hampaté BA, *Amkoullel, l'enfant peul*, Actes Sud, Editions J'ai lu, 1996, p. 199.

Amadou Hampaté BA, *L'étrange destin de Wangrin*, UGE poche, 10-18, 1973.

Mamadou BADJI, « Dire le droit en AOF aux 19ème et 20ème siècles : entre idéal de justice et stratégie coloniale », *Revue de Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, p. 11-49.
Gérard BRASSEUR « Un regard géographique sur l'AOF de 1895 », p. 36-49 in AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960, sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE, Ibrahima THIOUB, Direction des Archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.
Jean CHABAS « La justice indigène en Afrique Occidentale Française », in *Annales Africaines*, 1954, p. 91-151.
Amadou A. DIOP, « Un procès coutumier sans administrateur », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le Juge et l'Outre-mer. Histoire de la justice*, tome 6, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2010, p. 81-100.
Birago DIOP, *Les nouveaux Contes d'Amadou Koumba,* Présence africaine, 1961, p. 15
Eric GASPARINI, « La chambre d'homologation et le contrôle de la justice indigène (AOF et AEF) », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI (sous la dir. de), *Le juge et l'outre-mer. Histoire de la justice*, tome 5, 2010, p. 147-158.
GOUVERNEMENT GENERAL DE L'AOF, *Le Soudan*, Exposition coloniale internationale de 1931, Paris, société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, p. 11.
Mbaye GUEYE, « Justice indigène et assimilation », p. 153 et s. in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960,* sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Gilbert MANGIN « Les institutions judiciaires de l'AOF », p. 139-152 in *AOF, réalités et héritages : sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960,* sous la dir. de Charles BECKER, Saliou MBAYE et Laurent MANIÈRE, *Deux conceptions de l'action judiciaire aux colonies. Magistrats et administrateurs en Afrique occidentale française (1887-1912)* (Inalco/Paris 7-SEDET).
Blaise PASCAl, *Pensées*, éd. Gallimard (édition de Michel Le Guern), coll. Folio classique, 1977 consulté sur le site le 23 septembre 2016 : https://fr.wikiquote.org/wiki/Blaise_Pascal

André P. ROBERT « Attitude du législateur français en face du droit coutumier d'Afrique noire », 1956, p. 743-760.
Marie RODET, « Genre, Islam et pluralisme juridique au Soudan français (1900-1925) », in *Outre-mers*, tome 98, n° 370-371, 1er semestre 2011. *Le contact colonial dans l'empire français : XIXe-XXe siècles*, p. 173-183, http://www.persee.fr/doc/outre_1631-0438_2011_num_98_370_4544
Dominique SARR, « Jurisprudence des tribunaux indigènes du Sénégal : les causes de rupture du lien matrimonial de 1872 à 1946 », *Annales africaines*, 1979, p. 143-178 et aussi du même auteur « La chambre spéciale d'homologation de la cour d'appel de l'AOF et les coutumes pénales de 1903 à 1920 », *Annales africaines*, 1974, p. 101-115.
Papa Ogo SECK « Stratégies juridiques et politique coloniale au Sénégal (1903-1912), *RASPOS*, n° 2, 2014, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal, p. 137-186.
Jean SURET-CANALE, *Afrique Noire, l'ère coloniale : 1900-1945*, Paris, édition sociale, collection terrain, 1971, p. 415.
Samba THIAM « L'autorité coloniale en miniature : le commandant de cercle (1895 -1946) » in Numéro 6, revue *Droit sénégalais*, 2007.
Ibrahima THIOUB, Direction des Archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273.
Ibrahima THIOUB, Direction des Archives du Sénégal, 1997, Dakar, 1273 p.

PRESSION DEMOGRAPHIQUE ET GESTION DURABLE DU CENTRE-VILLE DE BAMAKO

Dr Issa Fofana

Résumé : Cet article décrit les conséquences d'une croissance démographique en mettant en exergue le problème de politique urbaine de Bamako. L'analyse montre que la pression démographique est perçue comme la source principale de problèmes de gestion urbaine. En se focalisant sur quelques expériences de Bamako en matière de gestion du centre-ville, nos recherches ont permis de montrer que les politiques urbaines actuelles font face à un défi majeur de gestion spatiale. En termes d'interaction entre le centre et la périphérie, Bamako connaît de nombreux problèmes compromettant à terme la cohésion sociale et économique. En dépit des tentatives de décongestion, le centre-ville est toujours la place la plus attractive d'où le congestionnement. Cette attractivité résulte du cumule de fonctions économiques, sociales, religieuses et administratives qu'il continue d'assurer.
Mots clés : Centre-ville, Périphérie, Congestion, Gestion urbaine et Politique urbaine.

On parle parfois de concentration et de densification de la population au sujet de la ville. Dans ce processus, deux éléments, à savoir la démographie et l'activité économique, contribuent à la naissance du centre et de la périphérie. Les centres des villes africaines sont caractérisés par leur encombrement. Les politiques de désengorgement de ces centres sont parfois similaires. Les opérations de désencombrement sont accompagnées par des violences. Elles sont généralement improvisées à la veille des rencontres à dimension internationale (Taliercio 2008, Blot **et** Spire 2014, Bouquet et Kassi-Djodjo 2014, Stamm 2014, Nguema, 2014, Talagrand 2015, Marfaing 2015).

Les arguments avancés sont à peu près les mêmes : embellissement et propreté. Le maire de Dakar s'est fixé comme objectif de faire de la ville « l'une des plus belles capitales d'Afrique » à la veille du Sommet de la Francophonie à Dakar en 2014 (Marfaing, 2015). « C'est l'image de Sénégal qui est en jeu » disait le préfet de Dakar (*Diagne 2014)*. En Côte d'Ivoire la même opération a commencé en 2013 sous le nom de l'opération « pays propre ». Pour ce qui est de Bamako, l'opération « Rendre à Bamako son image d'antan » selon le gouverneur, a commencé aussi à la veille du Sommet Afrique -France.

Bamako n'échappe pas à cette réalité. Le centre-ville se caractérise par des flux de circulation des personnes, des biens et des services. Le centre-ville est constitué des quartiers de Niaréla, Bozola, Bagadadji Médina-Coura, Missira (commune II), Dravéla (noyau initiale), Dar-Salam, Oulofobougou, Bamako-Coura (commune III). C'est l'une des parties les plus dynamiques de la ville de Bamako à cause des activités notamment commerciale. J'accorde une attention particulière à la congestion du centre-ville de Bamako et à sa relation avec les quartiers périphériques. Grâce à la concentration des services administratifs et commerciaux, la ville occupe une position dominante par rapport aux autres villes maliennes. Cette position dominante engendre une urbanisation rapide, une forte attraction démographique et spatiale. L'extension urbaine se traduit alors par la multiplication des nouveaux quartiers, dont plusieurs se développent à partir de noyaux villageois dont les terres arables sont transformées en lots à usage d'habitation.

L'augmentation de la population et l'expansion spatiale appellent des actions qui ne sont pas à la hauteur des défis lancés. Ceci pose les questions suivantes : comment gérer le centre-ville de Bamako de façon durable qui est à cours d'espace face à la pression démographique ? Quelle politique faudra-t-il choisir ? Peut-il rester infiniment congestionné ? Pour répondre à ces questions, l'approche historique a été adoptée quant à la collecte de matériel. En outre, une large place a été accordée à l'analyse documentaire. J'ai effectué des entretiens semi-structurés et observé les acteurs. Les recherches ont été effectuées à Bamako dans le cadre de la rédaction de notre

mémoire de Master (2010-2011) et de la thèse de doctorat[1] (2011-2015). Un complément d'enquête a été mené courant 2016 pour actualiser les informations. Notre hypothèse est que les politiques urbaines sont inadaptées ou insuffisamment appliquées pour gérer efficacement le centre-ville et les espaces périphériques de la ville. A preuve, le difficile désengorgement du centre-ville et l'extension anarchique de la ville avec multiples conflits fonciers y afférents.

La première section de ce texte qui en compte quatre, porte sur une étude démographique. La deuxième décrit l'encombrement du centre-ville et l'extension de la ville de Bamako. La connexion du centre-ville à la périphérie est développée dans la troisième section. Enfin, j'expose la valeur sociale et économique de la place.

I - Etude démographique

La population urbaine du Mali s'élevait à de 3 274 727 soit 22,5 % du total en 2009. Bamako en abrite 55,3 % de la population urbaine du Pays. La population de Bamako est passée de 419 239 habitants en 1976 à 658 275 habitants en 1987 soit une croissance de 57 %. En 1998, cette population a atteint 1 016 296 habitants soit une croissance de 54,4 %. Enfin, en 2009, elle atteignit 1 810 366 habitants. Bamako couvre une superficie de près de 24 000 ha (Recensement général de la population et de l'habitat, RGPH 1976, 1987, 1998, et 2009, Traoré, 2009 ; Banque mondiale, 2000). Un des aspects démographiques qu'est la surpopulation dans un « « environnement mal infrastructuré[2] » engendre une vulnérabilité en matière de

[1] La thèse s'intitule, *Le rôle du téléphone mobile dans le fonctionnement du marché céréalier au Mali : cas de Bamako et de la zone polarisée de l'Office du Niger*, Université Gaston Berger,Saint-Louis /Sénégal, 2015, 289 p. Le mémoire porte sur *Utilisation de téléphone mobile, dynamiques des acteurs dans l'espace urbain de Bamako,* Université Gaston Berger de Saint-Louis/Sénégal, 2011, 105 p.

[2] Cette expression d'un informateur signifie le manque d'infrastructures pour permettre une mobilisation fluide de la population autrement dit les *investissements spatialement connectifs* seraient insuffisants au regard de la demande. Selon cet informateur, la concrétisation des politiques urbaines de

développement socio-économique » (entretien du 13 mars 2014 au marché de Niaréla, à Bamako). La dynamique démographique varie d'une rive à l'autre. La population de la rive gauche est estimée à 927 447 habitants contre 882 919 habitants sur la rive droite.

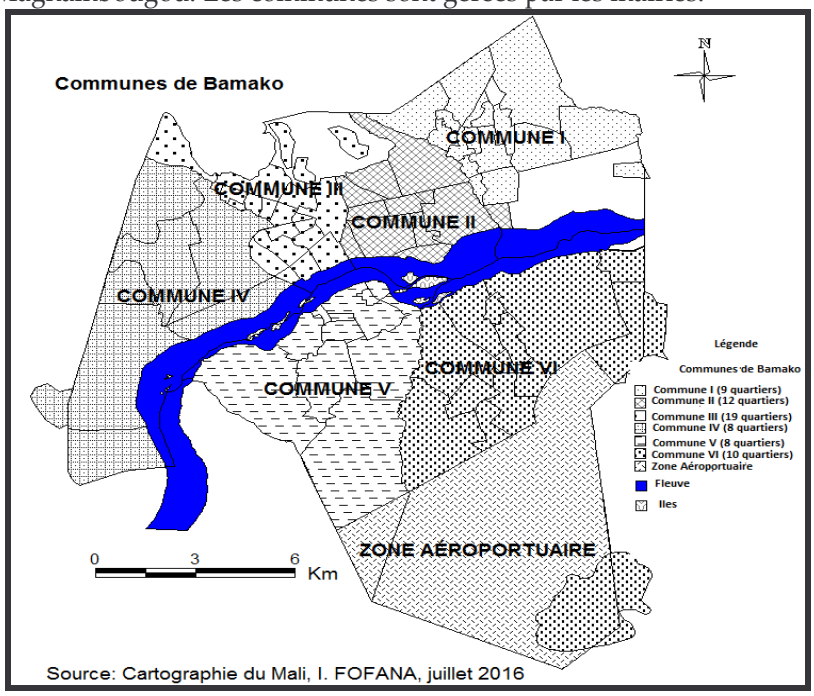
Par ailleurs, la réforme administrative de 1979 a regroupé les communes de Bamako et les vingt villages limitrophes en une entité territoriale, le district de Bamako. Celui-ci est régi par la loi n° 96-025 du 21/02/96 portant statut particulier caractérisé par l'existence de sept collectivités territoriales : le district de Bamako et les six communes. Le district de Bamako est divisé en six communes soit 66 quartiers. Les communes I, II, III et IV occupent la rive gauche tandis que les deux autres sont sur la rive droite. L'urbanisation de cette dernière date de l'indépendance du Mali à la faveur de l'inauguration du premier pont aujourd'hui appelé « Pont des Martyrs » autrefois « Pont de Badalabougou » en 1957.

La commune I au nord-est de Bamako comprend : Banconi, Boulkassoumbougou, Djelibougou, Doumanzana, Fadjiguila, Korofina nord, Korofina Sud, Sikoroni et Sotuba. La commune II compte les quartiers de Niaréla, Bagadadji, Médina-Coura, Bozola, Missira, Hippodrome, Quinzambougou, Bakaribougou, Sans Fil (ou TSF faisant référence à l'appellation « Télégraphie sans fil »), Zone Industrielle, Bougouba et N'Gomi. De nombreuses usines y sont domiciliées. La commune III abrite les deux grands marchés de la ville : le grand marché appelé *Dabanani*[3]. Les quartiers en sont : Badialan 1, Badialan 2, Badilan 3, Bamako-Coura Bolibana, Bamako-Coura, Centre commercial, Darsalam, Dravela, Dravela-Bolibana, Kodabougou, Koulouba, Koulouniko, N'Tomikorobougou, Nyomirambougou, Ouolofobougou, OuolofobougouBolibana, Point-G, Samé, Sogonafing. La commune IV située à l'ouest compte les quartiers de Djikoroni Para, Hamdallaye, Kalabambougou, Lafiabougou, Lassa, Taliko, Sébéninkoro et Sibiribougou. La

développement ne suit pas l'augmentation démographique dans les villes au Mali.

[3] *Dabanani* (quatre grandes portes), un nom est en souvenir des quatre portes du Tata (Berthé, 1993 :27).

commune V compte huit quartiers à savoir: Badalabougou, Sema I, Quartier Mali, Torokorobougou, Daoudabougou, Kalabancoura, Bacodjicoroni et Sabalibougou. La commune VI située au sud-est sur la rive droite est composée de: Faladié, Sogoniko, Banankabougou, Dianéguéla, Missabougou, Niamakoro, Sikorodji, Sénou, Yirimadio et Magnambougou. Les communes sont gérées par les mairies.



L'explosion démographique pose un problème de gestion spatiale aux autorités. Depuis un certain temps, la ville de Bamako reçoit de nombreuses personnes. Les propos d'A. T., commerçant, aborde dans le même sens, « Mɔ gɔ cayara Bamako bi halipilasiwbɛ dɛ sɛ ra » (interview du 20 mars 2016, à Bamako au Marché Rose). Cette phrase veut dire littéralement qu'il y a beaucoup de personnes à Bamako aujourd'hui, les places y viennent à manquer. En référence à ces propos de cet informateur, l'on évoque deux périodes : une période de faible densité et une autre de forte densité. La pression

démographique exerce une influence sur le centre-ville aussi bien que sur la réserve spatiale de la ville. La prospective territoriale est une façon d'analyser les réalités sociales qui permet d'infléchir l'avenir et d'éclairer les actions (Loinger et Spohr, 2004). Une des réalités aujourd'hui est l'urbanisation rapide de Bamako. Cette notion de prospective territoriale sous-entend une anticipation.

« Place » est un terme utilisé par tout le monde et dans tous les sens. Son contexte varie. Il peut signifier espaces de l'habitation, de transport, de commerce, de distraction. Il renvoie aussi au lieu précis où on exerce certaines activités comme le commerce, le transport et les ateliers de métiers. « Be taankapilacila » signifie littéralement « je parts à ma place ». Dans les années 1980, la gestion du centre-ville et les périphéries de Bamako ne posaient pas autant de problèmes. La ville de Bamako a vu sa population augmenter de façon exponentielle en quelques années avec l'accentuation du phénomène de l'exode rural. Les espaces sont généralement occupés avant leur aménagement, Bamako est marqué par de nombreux quartiers spontanés entre autres Banconi, Bougouba, Bobobougou (Boulkassuombougou), Sabalibougou, Samé, Point G Village, Faladié, Sokorodji, Sénou Village. Cela démontre une absence de politique d'accompagnement et d'installation de la population. Une fois ces quartiers mis en place, les autorités cherchent à les réhabiliter. Malgré des efforts considérables, des tentatives de libération du centre-ville, le phénomène se complexifie davantage.

II - Libération difficile du centre-ville et l'extension de la ville de Bamako

La population urbaine croît au Mali : à ce titre, réfléchir sur le rapport entre la pression démographique et l'organisation spatiale s'impose pour mieux comprendre la dynamique urbaine. Les mutations sociales, économiques et démographiques ont conduit à une recomposition spatiale posant de nouveaux défis en matière d'aménagement du territoire. L'ensemble de ces problèmes renvoie au débat sur le développement durable (Lévy, 2005 : 26 ; Sassen, 1991). Suite aux travaux du forum sur le développement urbain de Bamako

en 2009, le gouvernement a consenti des efforts financiers afin de décongestionner les voies publiques. C'est dans ce cadre que certains axes de circulation dans le centre-ville ont commencé en 2009. Le Boulevard du peuple[4] a été réhabilité. Un anneau pour les transports en commun[5] : taxis, bus et Société de transport du Mali (SOTRAMA[6]) a été réalisé. Une campagne de sensibilisation a été entreprise afin de libérer les voies publiques avant le 3 mars 2014.

Un courrier n° 0068/ M-DB signé par le premier adjoint et le président de la Coordination des commerçants détaillants du Mali (CCDM) le 30 janvier 2014 notifie la « mise en œuvre du processus de fluidité de la circulation dans le District de Bamako » (Tall 2014). Lundi 3 mars 2014, les marchands ambulants et ceux installés sur le trottoir ont été déguerpis par les forces de l'ordre[7]. Selon une vieille

[4] Le boulevard du Peuple est la route qui va du pont des Martyrs à l'hôpital Gabriel Touré en traversant le marché Dabanani.

[5] Le nouveau plan de circulation appelé « Anneau Sotrama » suppose que les véhicules de transport en commun utilisent 3,8 km d'un anneau circulaire des 5,9 km prévus. Le réseau de transport en commun est organisé autour de « places » à partir desquelles s'organise la desserte des quartiers périphériques. Ces places sont : *Voxda* (cinéma Vox), *Railda,* Assemblée nationale, Grande Mosquée, Nouveau marché Médine (Banque mondiale, 2000 :17). Ce sont des lieux de grand regroupement des passagers, des chauffeurs, des apprentis chauffeurs, des commerçants, intégrant des activités multiples et variées.

[6] La SOTRAMA fut créée en 1978 par le président de l'Union nationale des coopératives de transport du Mali (UNCTRM). Les minibus, véhicules de taille intermédiaire dont la capacité est variable de 15 à 25 places, est le mode dominant à Bamako. Le sigle de la société a été transformé en nom de véhicule dans le langage populaire. SOTRAMA désigne tout véhicule de type minibus destiné au transport en commun dans la ville. Ces véhicules de marque Toyota, Hiace ou Mercedes relient généralement les périphéries des rives gauche et droite au centre-ville. Les *durunis,* véhicules de marque Peugeot 404 ou 504*,* sont essentiellement utilisés dans les quartiers de la rive gauche comme Badialan I, II, et III.

[7] Plusieurs sites (marchés et places publiques) ont été retenus où ceux qui ont été déguerpis seront recasés. Il s'agit des marchés de l'Agence de cessions immobilières (ACI)-Sotuba et Nafadji en Commune I ; en Commune II, de l'Hippodrome I et de l'Hippodrome-Extension. Ce dernier est déjà aménagé,

dame, assise devant la porte de la famille « C'est la troisième fois que je vois la mairie en train de chasser les commerçants. A chaque fois, ils sont chassés, à chaque fois, ils sont revenus. Ici, c'est le centre économique de Bamako » (entretien réalisé mardi 4 mars 2014 à Bamako dans la rue Titi Niaré). Ces retours des déguerpis seraient dus au fait qu'ils n'ont pas d'autres endroits où aller. Même si quelques endroits ont étés proposés la majeure partie de la population bamakoise est habituée à fréquenter le centre-ville. A plusieurs reprise, la mairie déloge les commerçants pendant un ou deux jours mais après ils reviennent. La commission « anneau SOTRAMA », la commission de recensement et la commission de recasement se sont regroupés pour constituer une commission de travail.

Le 21 juillet 2016, de nouvelles opérations ont été effectuées pour chasser les occupants par le nouveau gouverneur. L'espace devient une ressource rare dans la capitale malienne avec des conflits fonciers interminables (Bertrand, 1998, 2003, 2012). Une liste des voies qui doivent être libérées a été dressée par les commerçants, voir encadré ci-dessous

Liste des voies envoyée par la coordination des commerçants détaillants pour déguerpissement (Tall 2014)

1- Tronçon « anneau SOTRAMA » du stop ODIPAC (Office de développement intégré des productions arachidières et céréalières) au rond-point Médine ; 2- De la place de la Liberté à la rue Titi Niaré en passant par la Grande Poste, devant l'Institut national des arts, la direction des impôts jusqu'au 3ème pont ;

mais pas encore occupé ; en Commune III, ce sont les marchés de Dar Salam, de FR3 (Fréquence 3), le côté est de la direction générale de la Société des télécommunications du Mali (SOTELMA), les alentours de l'ancienne voirie et d'autres sites. Deux sites de marchés prévus à Hamdallaye-ACI doivent revenir aux municipalités en Commune IV. Les sites en question ne sont ni aménagés ni occupés. La commission a retenu le marché *Alaminè Sugu* de Magnambougou et les Halles Félix Houphouët Boigny de Bamakopour la Commune VI. Ces marchés sont aménagés avec des boutiques disponibles.

3- De l'école Liberté A en passant par le stade Omnisport, l'école de Missira, le marché des Bananes pour aboutir à photo Cola-Hippodrome ;
4- De la place de l'indépendance à la place du Souvenir en passant par la Gondole et Mali-Mag ;
5- De la place de la liberté au pont des Martyrs ;
6- Du monument de la Paix au monument de l'Indépendance ;
7- Du carrefour Shell à Kontron et Sanè en passant par l'Office de radiodiffusion télévision du Mali (ORTM), la Bank of Africa, Aïcha Cabine et l'Ecole de boulangerie SOADF (Société Amara Doucouré et fils) ;
8- De l'avenue Al Qoods en passant par l'Assemblée nationale, la rue Titi Niaré jusqu'aux promenades des Angevins ;
9- Tout le centre commercial (Marché Rose, Dabanani et Dibidani).

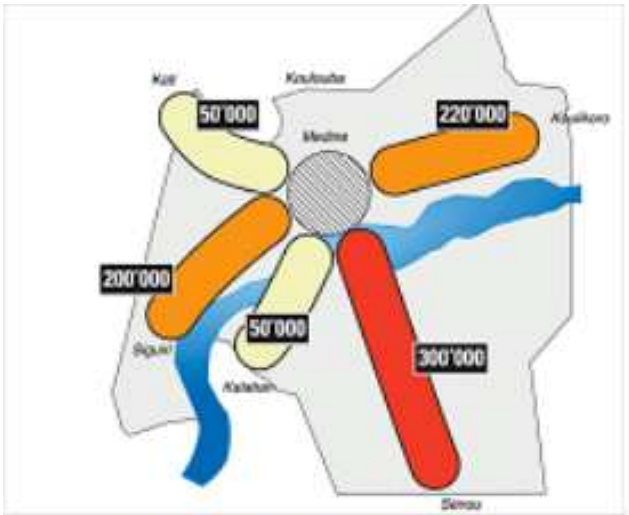
Chaque matin, ce sont les grandes artères en direction et celles du centre-ville qui sont envahis par de milliers de petits commerçants. A Bamako, le nombre de déplacements journaliers est estimé à plus de 1 500 000 mouvements conduisant à une explosion du trafic et une congestion des différents axes routiers structurants, soit autant de fractures du tissu urbain (mairie du district, 2010). A l'approche de centre-ville, ces voies autour du marché sont engorgées créant des embouteillages. Malgré l'interdiction des autorités communales[8], les voies continuent d'être occupées par les commerçants ambulants.

Par exemple, la halle de Bamako, marché moderne, se trouve à Sogoniko. Depuis son inauguration en 2002, ce marché n'a pas suscité d'engouement chez les commerçants. « De nombreuses raisons sont mises en exergue à savoir le coût élevé des magasins et sa position géographique. Il est éloigné de l'autoroute qui lie les communes V et VI au centre-ville. La plupart de la population fréquente le centre-ville. Les premiers commerçants qui ont occupé les magasins sont repartis à cause de la mévente. La largeur des magasins varie de 3 m²

[8] La mairie centrale s'est dotée d'une structure, la Brigade urbaine de protection de l'environnement (BUPE).

à 48 m² et le prix, selon qu'il s'agit d'un magasin à l'étage ou au rez-de-chaussée. Les magasins 3 m² au rez-de-chaussée sont cédés à 3 000 000 ; ceux de l'étage à 2 500 000 F cfa tandis que les magasins de 48 m² sont cédés à 37 500 000 F cfa »(Entretien avec le secrétaire général de la coordination des commerçants détaillants de la commune VI, entretient du 15 juin 2015 au halle de Bamako).Cependant, les autorités du district de Bamako essaient toujours d'adapter les stratégies et les politiques aux impératifs de l'urbanisation, de la décentralisation et de la participation communautaire. La carte ci-après montre les provenances et la taille de la population de Bamako qui se déplace vers le centre-ville.

Les flux structurants de déplacements journaliers vers les centres villes



Les flux structurants de déplacements (population dans un corridor de 1000 mètres autour des axes)

Source : Etude tramway, 2009.

La Grande mosquée, la mosquée de Yacouba Guindo, l'Assemblée nationale, INA, le Grand marché, les magasins, les habitations, la cathédrale, le Centre Djioliba, la Cour d'appel de la commune III, la

direction du pari mutuel urbain du Mali (PMU Mali) à la place de la Liberté sont des services sis au centre-ville. Au regard de ses fonctions, les autorités du district semblent avoir du mal à déloger les occupants des grandes artères. Certes, l'occupation des artères est un fait urbain courant au Mali. Par exemple, *Railda*, le secteur le long du chemin de fer, ne signifie pas seulement le lieu de rencontre dans le centre-ville, mais aussi un symbole social, historique, économique et culturel.

La voie relie l'INA à l'Assemblée nationale, en passant par la Maison des artisans et la Grande mosquée, est transformée en une place où se rencontrent les automobilistes, les piétons, les commerçants ambulants, des mendiants, nettoyeurs de vitres des voitures, promeneurs de jumeaux. Les piétons sont obligés d'emprunter la chaussée car les vendeurs de chaussures, d'habits et divers petits objets usagers occupent les trottoirs. Le centre-ville serait le foyer de répartition des produits commerciaux et des services. Les quartiers périphériques entretiennent toujours une relation forte avec le centre-ville. La section qui suit développe cette relation entre le centre-ville et les périphéries de la ville.

III - Connexion entre centre-ville et périphérie

Capitale administrative et économique, Bamako est la plus grande ville du pays. Le réseau urbain est macrocéphale. Bamako s'étale sur une espace autrefois agricole. La ville s'étire sur près de 30 km d'est en ouest et sur 20 km du nord au sud. La consommation spatiale de Bamako dépasse ses limites administratives (Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, 1995 : 11 ; Bertrand, 2015). De 1970 à nos jours, plusieurs projets urbains au Mali[9] (PUM) ont été adoptés. Le schéma

[9] La planification urbaine au Mali repose sur deux outils : le schéma directeur d'urbanisme (SDU) et le plan d'urbanisme sectoriel (PUS). Le SDU est un document de planification urbaine de premier degré qui fixe, pour un territoire donné, la vocation première des sols ainsi que les perspectives d'évolution du territoire. Le PUS est un document de planification urbaine de second degré et dont l'objet est de détailler le contenu du SDU adopté, précisant les règles et servitudes d'occupation des sols.

directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) élaboré en 1981 a fait l'objet de trois révisions (1990, 1995 et 2005). « La troisième révision (2005) a commencé et les rapports des travaux de la troisième révision ont été produits. Cependant, elle n'a pas été approuvée au conseil des ministres. Des nouvelles réflexions ont été émises pour revoir les limites de Bamako par rapport au cercle de Kati. Il s'agissait d'intégrer des localités comme Kalaban-Coro, Titibougou, Moribabougou dans le district de Bamako » (Entretien avec Dembélé, ancien directeur régional du district de Bamako, 12 juillet 2016). Le premier SDAU de Bamako a été approuvé par le décret n° 111/PG-RM du 23 avril 1981. Il a été élaboré pour une période de trente ans avec la possibilité de le réviser tous les cinq ans, en fonction des besoins du développement économique et social du territoire.

Ces projets urbains n'ont pas eu l'effet escompté, puisque le savoir acquis sur le développement urbain n'a pas abouti à des opérations cohérentes. L'absence d'une politique appropriée à court et long terme pour suivre le développement urbain engendre de nombreuses crises à savoir : de transport, de logement, d'assainissement, d'approvisionnement en eau potable, d'électrification, de préservation des ressources naturelles et du patrimoine bâti, de santé, de cohésion sociale, de sécurité et urbanité, etc. Dans le cadre de l'intégration de l'économie de la périphérie et du centre-ville, de nombreuses personnes se déplacent vers le centre-ville tous les jours.

La répartition spatiale des habitants varie relativement au cours de la journée. Les questions démographiques comme la localisation et la répartition des hommes jouent un rôle dans les activités socio-économiques. La concentration rassemble sur un espace les activités et les acteurs économiques. Ce centre-ville est à la fois le lieu d'activités et d'échanges, de consommation et aussi de résidence. Cet état de fait peut parfois s'expliquer par la lourdeur, la lenteur et la cherté du transport. Les voies de circulation sont étroites. Le bon fonctionnement du transport collectif[10] permet d'assurer une mobilité

[10] Le bureau de régulation de la circulation et des transports urbains (BRCTU) est l'organe de régulation de transports collectifs. Il est chargé des

durable de la population. En revanche, plusieurs projets de transports collectifs des entreprises publiques et privées ont échoué depuis les années 1970.

Ces échecs, plus l'évolution des moyens de transport ont contribué à une multiplication des voitures personnelles, des motos[11] « Djakarta », et les transports en commun dans la circulation de la ville (Tounkara, 1989 ; Banque mondiale, 2000 : 9). Les pistes cyclables réservées aux motocyclistes sur les routes à Bamako, sont insuffisantes vue le nombre croissant des motos. Même si elles existent, elles sont en état défectueux et souvent évitée par les motocyclistes. Cependant, l'aménagement renvoie à l'idée d'organisation, d'équilibre, et de mise en cohérence de l'espace et de ses composantes mais également à la citoyenneté de la population. Cette dernière se veut le respect de la fluidité de la circulation pour le bénéfice de l'ensemble de la population. A titre illustratif, les panneaux de signalisation sont souvent masqués par les occupants des artères. Le centre-ville concentre plusieurs activités socio-économiques de Bamako.

IV - Valeur socio-économique du centre-ville

D'abord le choix du centre-ville est fonction de son emplacement. Située en bas de la colline et non loin du fleuve. Elle est à la fois une place commerciale, d'habitation, et de stockage des marchandises, d'administration, de culte et d'habitation. Tous ces facteurs contribuent à donner une valeur ajoutée au centre-ville. En plus de la

---

études, de l'établissement du plan de circulation, de coordonner et de contrôler les actions dans le domaine de transport en commun.

[11] Les statistiques du ministère de l'Equipements et des Transports montrent que les engins à deux roues sont impliqués à hauteur de 60 % dans les accidents de circulation en 2015. Le Mali a connu plusieurs marques de motos comme : CAMECO, Moto Bécane,Solex, Cenetini,BB-RS, BB-CT, P50 ;Vespa, Piaggio; Ninja, Yamaha 100, HomdaCG 125, Yamaha mate, Yamaha Dame, Kawazaki, Suzuki ; Simson ; double Ba, Dragon,Jakarta…(Marques : française, italienne, japonaise, allemande et chinoise).

pression démographique, les valeurs socio-culturelles, commerciales et économiques contribuent à redéfinir son rôle de convoitise.

Ils dépendent de la dynamique économique, du changement interne du système d'habitation et de la population. La nature de la ville est liée à celle de la population. Dans cette détermination, l'interaction entre l'habitat et les services jouent un rôle important. La plupart de ces populations, qui sont généralement sans aptitudes techniques avérées, viennent grossir le monde des petits métiers et du petit commerce. Les espaces aménagés sont insuffisants pour exercer le commerce. Tous les espaces au centre-ville sont occupés pour susciter l'attention d'une clientèle de plus en plus agacée par les bousculades du marché ou pressée d'accomplir leurs actes d'achat.

Au plan économique, le coût des déplacements prend une part importante dans le revenu de la population. De 25 francs (F) dans les années 1980, il varie aujourd'hui entre 150 F et 175 F pour un aller simple. Les personnes éloignées du centre-ville prennent parfois quatre fois les SOTRAMA pour un aller et retour ce qui revient à multiplier 150 F ou 175 F par 4 (600 F ou 700 F par jour par passager). Sur le plan géographique, ce coût économique se traduit par la distance (ici il existe la notion d'accès au marché, à l'administration, à l'éducation, aux cultes et à la distraction). L'abordabilité des services de transport devient une question centrale dans les prises de décision entre les services et les habitats. La distance est parfois une expression de perte de temps et de risque dans l'économie.

*
* *

Bamako connaît une croissance rapide. Pour soutenir cette croissance, la nécessité de connexion des lieux se pose comme l'un des enjeux important. Cependant, l'étalement actuel de ville de la Bamako va à l'encontre d'un développement durable d'une ville. Dans l'objectif d'une gestion durable des espaces, il faut une consommation spatiale rationnelle. La pression démographique s'accompagne par un souci de maîtrise spatiale à partir d'une organisation des activités

pour préserver un cadre de vie meilleur. Certains endroits sont toujours congestionnés comme le centre-ville. Ainsi, un besoin de définition des limites du centre-ville et de la ville entière s'impose. La congestion est due à un débordement d'activités économiques sur les trottoirs et une augmentation de la population.

Dans une perspective de gestion durable, l'approche territoriale est une dimension importante. Il est nécessaire de trouver une solution à l'encombrement du centre-ville. Pour cela il faut des actions cohérentes et une bonne planification urbaine de la part des autorités bamakoises en prenant en compte l'ensemble des valeurs socio-économiques avec l'implication de la population dans les actions de décongestionnement.

Le territoire devient de plus en plus un enjeu économique, politique, social et culturel. Les politiques urbaines doivent tenir compte de l'articulation positive des projets à long terme. L'intégration des espaces d'habitat et d'emploi dans les politiques de planification urbaine permet de réduire de façon significative les coûts de transport et de décongestionner le centre-ville.

BIBLIOGRAPHIE

BERTHE Assitan, 1993, « Organisation de l'espace et paysages urbains » in Ecole normale supérieure (Bamako), Département d'études et de recherches d'histoire et de géographie, Presses Universitaire de Bordeaux, p. 25-50.

BERTRAND Monique, 2012, « Du District au "Grand Bamako" (Mali) : réserves foncières en tension, gouvernance contestée ». 13ème Conférence N-Aerus : « La ville inégalitaire, espaces contestés, gouvernances en tension », Communication, Paris, 19 p.

BERTRAND Monique, 2003, « Mondialisation, marché foncier et dynamique sociale à Bamako, Mali », in OSMONT A., GOLDBLUM Ch. (dir.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Paris, Karthala-Gemdev, p. 151-167.

BERTRAND Monique, 1998, « Villes africaines, modernités en question » In: *Tiers-Monde*, tome 39 n° 156, p. 885-904.

Banque mondiale, 2009, *Repenser à la géographie économique*, Washington DC, De Boeck, 410 p.

BLOT Julie et SPIRE Amandine, 2014 « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citadines dans les villes du Sud », *L'Espace Politique*, n° 22, http://espacepolitique.revues.org/2893, Consulté le 03 août 2016.

BOUQUET Christian et KASSI-DJODJO Irène, 2014, « « Déguerpir » pour reconquérir l'espace public à Abidjan. », *L'Espace Politique*, n° 22, http://espacepolitique.revues.org/2963 ; Consulté le 2 août 2016.

DIAGNE Alimatou, 2014, Sénégal : le préfet de Dakar sur les déguerpissements- « C'est l'image du Sénégal qui est en jeu », *Sud Quotidien*,
http://fr.allafrica.com/stories/201411201395.html, Consulté le 2 août 2016.

LEVY Albert, 2005, « Formes urbaines et significations : revisiter la morphologie urbaine », *Espaces et sociétés*, n° 122, p. 25-48.

LOINGER Guy et SPOHR Claude, 2004, *Prospective et planification territoriales :état des lieux et propositions*,Paris, DRAST (direction de la

recherche et des affaires scientifiques et techniques) / CPVS (Centre de prospective et de veille scientifique), N° 24, Travaux et recherches de prospective, 198 p.
Mairie du district de Bamako, 2010, Premier forum sur le développement urbain de Bamako. *Cahier du participant*, 23-25 février 2010. MATCL/AFD.
http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article986, consulté le 10 juin 2016.
Marfaing Laurence, 2015, « Dakar 2025 » : L'avenir du commerce ambulant face aux stratégies d'aménagement de la municipalité », *Métropolitiques*,
http://www.metropolitiques.eu/ Laurence-Marfaing .html?lang=fr,
Consulté le 2 août 2016.
Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, 1995, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environ, Bamako, 2ème révision, 112 p.
MORIN Richard et *al.*, 1996,« Habiter à Bamako : conditions de logement et réponses des ménages dans une ville sahélienne », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 40, N° 109, p. 5-28.
NGUEMA Rano-Michel 2014, « Politique de déguerpissement et processus de restructuration des territoires de Libreville [Gabon] », *L'Espace Politique* N° 22,
https://espacepolitique.revues.org/3014, Consulté le 2 août 2016.
SASSEN Saskia, 1991, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 416 p.
TOUNKARA Abdoulaye, 1989, *Le système des transports collectifs urbains de Bamako. Organisation, fonctionnement et modalités de financement*, Thèse de doctorat en économie des transports, Université Lumière Lyon 2, décembre 1989, 332 p.
TALAGRAND Marion, 2015, « Informel et planification en Afrique. Éclairages depuis Douala (Cameroun) », *Métropolitiques*, URL: http://www.metropolitiques.eu/Informel-et-planification-en.html,
Consulté le 2 août 2016.

TALIERCIO Patrick, 2008, « Un déguerpissement exemplaire à Ouaga (Burkina faso) », in *Revue Agone*, n° 38-39 http://afrikka.no-vox.org/IMG/pdf/Agone3839_PT-2.pdf, Consulté le 3 août 201.
TALL Amadou, 2014, « Fluidité de la circulation dans le District : La libération de 9 principales voies décidée », *Le Matin*, http://maliactu.net/fluidite-de-la-circulation-dans-le-district-la-liberation-de-9-principales-voies-decidee/, consulté le 1 août 2016.
TRAORE Seydou Moussa, 2011, *4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat du Mali (RGPH-2009) : Analyse des résultats définitifs, Thème 2, État et structure de la population*, Bamako, Institut national de la statistique, 120 p.

LES MAGISTRATS DE TERRAIN AU MALI : ENTRE SOLLICITATIONS ET STRATEGIES INSTITUTIONNELLES D'EVITEMENT[1]

Dr Mamadou Fomba,
assistant à la Faculté de droit public de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), Mali

L'affaire de la démission du juge Malick Coulibaly, substitut du procureur au Tribunal de première instance de Kati en septembre 2008[2] a mis au premier plan de l'actualité au Mali, la question de la

[1] Ce texte constitue un extrait de ma thèse de doctorat soutenue le 19 décembre 2013 à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Il avait été envoyé à la revue *Afrique Contemporaine* en vue de la publication du numéro 250 qui a pour intitulé « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs ». Il a été effectivement publié avec le même titre, mais dans une version synthétisée (p. 84-85).

[2] Le juge Malick Coulibaly a démissionné le 29 septembre 2008. Il a déclaré « Je ne peux accepter que la justice de mon pays soit instrumentalisée ». C'est à la suite de la vente à un boucher d'un veau accidenté que le TPI de Kati a été saisi d'une plainte par le propriétaire de l'animal. Ce dernier aurait juré de faire enfermer le boucher. Il réussit son pari. Le boucher formula une demande de liberté provisoire « après un mois de détention ». Le tribunal a suivi le substitut Malick Coulibaly qui était monté ce jour-là à l'audience, en requérant la mise en liberté en attendant le jugement. « Dans les minutes qui ont suivi la décision du tribunal, (le procureur de la République) a reçu des instructions du parquet général (depuis Bamako) pour faire appel ». Et, il s'est aussitôt exécuté, car il avoue : « Je l'ai fait quand bien même que je n'étais pas d'accord avec l'instruction. Ma fonction de parquetier m'y oblige ». Choqué par cette situation d'injustice, le substitut Malick Coulibaly décide de démissionner du parquet et de la magistrature tout court. Le procureur, Samba Sarr, lui-même vante les qualités de son substitut : « Il faut que cela soit clair pour tous les Maliens, Malick Coulibaly, en sa qualité de substitut du Procureur de la République, n'a désobéi à aucun ordre de ses supérieurs, parce que n'ayant pas reçu d'ordre. C'est le Procureur que je suis qui a reçu l'ordre et je l'ai exécuté. Donc, qu'on arrête de diaboliser Malick Coulibaly » (voir *Le Républicain* du 06/10/2008, « Démission du juge

place du juge d'instruction dans le système judiciaire et, de façon plus générale, le débat relatif à l'organisation et au fonctionnement de la justice, notamment l'étendue des pouvoirs accordés aux magistrats. Autrement dit, l'affaire pose des questionnements quant à la place des juges au sein de l'appareil d'Etat, mais également l'étendue de leur responsabilité dans la distribution de la justice. En effet, les acteurs de la justice et au premier chef les magistrats exercent une profession dont le rôle est fondamental dans la construction et le fonctionnement de l'Etat.

Les magistrats sont chargés de trancher les contestations juridiques entre particuliers (tribunaux civils, commerciaux, etc.), de réprimer les infractions aux lois pénales (tribunaux répressifs) et de contrôler la légalité des actes des gouvernants (tribunaux administratifs). A ce titre, ils sont au cœur même du processus de construction au jour le jour de l'Etat et de ses prétentions à réguler la société (Fall A. B. 2007 ; Tidjani Alou M. 2001, 2005). Aussi, compte tenu de la délicatesse de sa mission, la magistrature est, en contrepartie, dotée d'un statut particulier lui reconnaissant son indépendance par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat, ce qui n'empêche pas d'éventuels conflits d'éclater et des tensions de se faire jour entre elle et les autres pouvoirs de l'Etat, qu'ils soient institutionnels, socioculturels.

Les fonctions assignées à la magistrature, parce qu'elles sont spécifiques, ont fait que la profession de magistrat connaît en Afrique et au Mali en particulier, un cheminement irrégulier qui reflète celui de la construction de l'Etat. A l'endroit de la profession de magistrat, les déclarations d'intention des pouvoirs publics pour l'indépendance de l'institution judiciaire ont souvent côtoyé les combats des magistrats visant à rendre effective cette indépendance, les efforts des autres pouvoirs, notamment publics, économiques et sociaux de l'affaiblir et de l'influencer sans occulter le poids de l'héritage socio historique.

Les analyses sur l'Etat en Afrique sont nombreuses : Etat prédateur (Darbon D., 1990), Etat fragile (Darbon D., 2007), Etat néo-patrimonial

---

Malick Coulibaly : Sarr Samba, le procureur de la République de Kati parle »).

(Médard J. F., 1991), Etat importé (Badie B., 1992), Etat appliquant la politique du ventre (Bayard J. F., 1989), etc. Il s'agit ici de comprendre l'Etat malien dans ses pratiques quotidiennes, comment il fonctionne au jour le jour, à travers un de ses segments, la justice (Le Roy E. 2004, Tidjani Alou M. 2001, du Bois de Gaudusson J. 1990). Nous nous proposons d'étudier la justice dans son fonctionnement quotidien en nous intéressant aux magistrats, catégorie d'acteurs constituant le dernier maillon dans la distribution de la justice.

Dans le présent article, nous tenterons d'appréhender l'Etat et plus particulièrement un segment de l'Etat, la justice, dans son fonctionnement quotidien, « en se souciant (donc) moins de préciser la nature de l'Etat en bloc qu'en interprétant ses modalités pratiques d'action et de constitution, en analysant « l'Etat en action », autrement « le state at work » (Bierschenk T., 2008, Olivier de Sardan J.-P. 2004, Blundo G., 2003).

La justice et en particulier les magistrats sont étudiés dans la vie de tous les jours en ayant comme porte d'entrée la conquête et la construction de leur indépendance. Dans cette optique, en guise d'outils méthodologiques utilisés, nous avons privilégié les données empiriques tirées des entretiens et de l'observation des acteurs sur le terrain. Il importe de noter que les données ont été essentiellement recueillies dans les localités de Bamako et de Koutiala[3].

Dans cet article, nous retiendrons la profession à la fois sous l'angle du droit constitutionnel et administratif confronté aux réalités de terrain, mais surtout sous l'angle de la sociologie juridique. Autrement, il s'agit d'étudier les magistrats dans l'exercice quotidien de la profession, leur capacité à répondre aux exigences d'un Etat de droit en Afrique, leur degré d'adaptation aux réalités sociales africaines (Rouland 1995 ; Lampué 1979 ; Carbonnier 1994 ; Lenoble 1994 ; Le Roy 2004 ; Chambon 1972 ; Darbon D. et du Bois de Gaudusson J. 1997 ; De Langen M. 2001).

[3] Koutiala est une ville secondaire du Mali peuplée d'environ 575 253 habitants (Source : recensement général de la population et de l'habitat fait en 2009) et située dans la région de Sikasso. Quant à Bamako, c'est la capitale du Mali.

Sous ce double angle, il est ressort, d'une part, que les magistrats maliens subissent les contraintes de l'environnement qui rendent peu propice l'administration d'une justice indépendante et impartiale (**I**). En réaction à cette situation, ils développent des stratégies pouvant leur permettre de rendre plus ou moins effective leur indépendance consacrée par les textes (**II**).

I - Les magistrats maliens et les contraintes de l'environnement : un contexte peu favorable à l'administration d'une justice indépendante.

Ces contraintes ont diverses origines : les conditions de travail (***A***) et les sollicitations de divers ordres (***B***).

A - Les contraintes imputables aux conditions de travail : les problèmes d'infrastructures et de moyens de fonctionnement

De nos enquêtes et observations de terrain, ces contraintes se rapportent entre autres aux problèmes d'infrastructures et à l'accès à l'information des magistrats pour rendre la justice. En effet, à Koutiala, le TPI[4] (Tribunal de première instance) est animé en 2007 par huit magistrats : un président, un procureur de la république, deux substituts, deux juges d'instruction, deux juges au siège. Les bureaux affectés aux magistrats sont logés dans deux cours différentes : la cour du palais de justice et la cour du Conseil de cercle. En fait, tout le tribunal n'est pas logé dans les locaux des bâtiments affectés au palais de justice. La juridiction est à cheval entre le palais de justice proprement dit et le Conseil de cercle (un autre service public). La liste des magistrats devait, par la suite, être étoffée par l'affectation de deux autres magistrats en mars 2008, un comme substitut et le second comme juge au siège. Le lendemain de l'arrivée des deux jeunes magistrats, le procureur nous dit : « Vous avez constaté qu'on a reçu deux nouveaux magistrats. C'est leur premier poste d'affectation. Comme ils sont affectés respectivement au siège et

[4] Ce TPI a été conçu pour abriter le personnel d'une justice de paix à compétence étendue fonctionnant avec un seul magistrat.

au parquet, je leur ai dit de partager, en attendant, le bureau avec un juge au siège et un juge du parquet ».

Comment loger tout ce monde dans une juridiction conçue à l'origine pour abriter un juge et son personnel administratif et technique ? Dans la cour du tribunal proprement dit, sont logés les bureaux du président et son secrétariat, du procureur et son secrétariat, du greffier en chef et deux greffiers, d'un juge d'instruction. Lorsque les difficultés sont apparues pour abriter le reste du personnel magistrat : « Nous avons divisé la salle d'audience, comme vous l'avez vu, pour fabriquer un bureau et loger le 1er substitut »[5]. L'antichambre du bureau du 1er substitut fait office de salle de délibération. Et le dernier recours, en termes de solution locale, selon le procureur, a été d'emprunter au Conseil de cercle, service public voisin, une partie de ses locaux : « Lorsque nous avons constaté que nous ne pouvons pas loger tout le personnel, nous avons été obligés de demander au président du Conseil de cercle de nous prêter une partie de ses locaux. Il n'a pas soulevé d'objection. C'est ce qui explique la présence d'une partie des juges dans les locaux du Conseil de cercle. C'est cela qui fait que le palais de justice de Koutiala occupe deux cours ».

Nous constatons, effectivement, que dans la cour du Conseil de cercle, il y a trois grands bâtiments. Le premier bâtiment est occupé par le personnel du Conseil de cercle et le second sert de locaux de formation pour les élus locaux. C'est le troisième bâtiment qui abrite le reste du personnel du tribunal (deux juges au siège, le 2ème substitut du procureur et le 2ème juge d'instruction). Cette situation est vécue ici avec humour : « Il y a deux juridictions à Koutiala. Dans chaque cour il y a suffisamment de juges pour poursuivre (parquet), instruire (juge d'instruction) et juger (juge au siège) »[6].

Une des conséquences de ce problème crucial d'infrastructure, c'est la désorientation du justiciable dans l'accès à la justice. Une autre conséquence de l'affectation d'une partie des locaux du Conseil de cercle à la justice, c'est l'ouverture des opportunités, en termes de

[5] Y. F., procureur du TPI de Koutiala, entretien les 14-15-21/03/07.
[6] S. B., magistrat, entretien le 16/03/07, dans la cour du conseil de cercle.

sollicitations, aux agents du Conseil de cercle. En effet, le Conseil de cercle est logé dans la cour de l'ancienne maison du peuple, siège local de l'ex-U.D.P.M. (Union démocratique du peuple malien), ancien parti unique sous le régime du général Moussa Traoré. C'est un endroit éminemment politique où travaillent des élus locaux. Ces derniers reçoivent les sollicitations des électeurs pour toutes sortes de problèmes, y compris judiciaires, et tentent d'y trouver les solutions. C'est une opportunité de mobilisation de l'électorat. La promiscuité de la justice avec un tel service est, selon les juges, assez embarrassante car ils pourraient se sentir « gênés et obligés » s'ils étaient sollicités par les agents du Conseil de service. L'incapacité de l'Etat à loger[7], correctement, les magistrats pour qu'ils exercent leurs fonctions peut, donc, entamer leur indépendance.

A ces problèmes d'infrastructures du TPI de Koutiala pouvant favoriser les sollicitations des juges, un procureur a initié et mis en œuvre « une solution locale » en 2010-2011. Il a fait collecter des fonds auprès de quelques opérateurs économiques de la localité, construisit deux bureaux pour les juges, un hangar pour le garage des véhicules du personnel de la juridiction et fit fabriquer un panneau d'affichage, à la porte de la juridiction, sur lequel est inscrit « Tribunal de Première Instance de Koutiala sis dans le ressort de la Cour d'appel de Bamako ». Cette initiative du procureur, paraissant pourtant « normale » à ses yeux, a provoqué auprès de certains collègues, à Bamako, des réactions. A ce sujet, le procureur dit : « Je ne souhaite pas discuter de ce sujet. J'ai subi trop de déception dans la gestion de cette question. On dirait que j'ai volé pour faire ces travaux. J'ai voulu bien faire, mais je n'ai pas été compris à Bamako. Le premier coup de fil que j'ai reçu de Bamako, c'était à minuit pour m'interpeler sur la question. J'avais décidé de tout arrêter. La plaque est restée déposée

[7] Cette situation est perceptible dans plusieurs localités maliennes. Par exemple le procureur dit dans un entretien du 15-03-2007 : « Il m'est arrivé de rendre la justice, à Ménaka, dans mon salon, faute de salle d'audience » (Ménaka est un cercle situé dans la région de Gao)

par terre pendant quelque temps. J'ai fait le hangar et le bâtiment qui comprend 2 bureaux avec toilette chacun »[8].

Visiblement déçu du manque de reconnaissance de la part de sa hiérarchie, il ajoute : « On m'a récemment dit que je vais recevoir deux nouveaux magistrats. Je n'entreprendrai plus rien. Nous allons nous débrouiller avec les bureaux dont nous disposons. Le problème du Mali, c'est que les initiatives personnelles ne sont pas encouragées et l'Etat n'est pas non plus entreprenant même si les problèmes sont signalés »[9].

Cette « débrouillardise » met « (…) en lumière quelques pratiques -parfois à la limite de la légalité- qui, au quotidien, soutiennent le fonctionnement d'un segment de l'Etat, notamment la justice. (…) ». Elle est la résultante de la faible capacité de l'Etat à faire fonctionner les structures publiques et une réaction des agents consistant « à mettre ''entre parenthèses'' le déficit des ressources et à inventer des initiatives en vue de satisfaire les demandes des usagers » (Hamani O., 2009 : 2). Il faut préciser que l'initiative du procureur découle de l'inaction de l'Etat, c'est-à-dire de sa faible capacité à faire face aux préoccupations qu'exige le fonctionnement de la justice dans la localité. Cette thèse découle du propos d'un juge du TPI de Koutiala : « Lorsque le responsable du département est arrivé à Koutiala en 2007, nous l'avons reçu sous les manguiers dans la cour du Conseil de cercle. Il a constaté que le nombre de bureaux affectés aux juges est insuffisant. Il nous a dit avoir pris note. Mais nous avons attendu en vain. C'est lorsque le PR Tébou Diakité est venu à Kla en fin 2008 que le problème d'infrastructures a ressurgi. Un jour, dans son bureau, nous avons eu l'idée de faire une quête auprès des justiciables de bonne volonté de Kla. C'est cela qui a abouti à la construction de ces deux bureaux qui permettent à Tamega (magistrat) et à moi-même de profiter d'un tel cadre de travail. (…) »[10].

Les affirmations de l'interviewé ont été corroborées par les agents du Conseil de cercle. Mais, commentant cette pratique des acteurs de

[8] T. D., au TPI de Koutiala, entretien le 1/11/10.
[9] *Ibid*.
[10] M. A. M., juge au siège au TPI de Koutiala, entretien le 25/10/2010.

la justice de Koutiala qui a consisté à apporter une « réponse locale » à leurs préoccupations immédiates, un agent du Conseil de cercle dit : « Entre deux maux, il fallait choisir le moindre mal qui consistait à rester dans les locaux du Conseil de cercle, propriété de l'Etat et non à donner l'opportunité aux opérateurs économiques de tirer profit d'une action soit disant d'aide à la justice »[11]. En analysant cette pratique, pouvons-nous déceler une attitude quelconque fautive chez les responsables de la justice de Koutiala ? N'avaient-ils pas le souci de rassembler tous les agents de la justice au sein du palais affecté à cette fin, dans l'intérêt du justiciable ?

Ces interrogations n'ont pas tardé à recevoir des réponses qui vont dans le sens de l'affaiblissement de l'autorité du juge et de l'institution judiciaire. En effet, un juge de Koutiala nous a confié : « Les gens qui nous ont aidés à faire cette réalisation ne peuvent pas être traités de façon impartiale en cas d'éventuels recours à la juridiction. Il y a d'ailleurs un d'entre eux qui a eu quelque temps après les travaux des problèmes avec la justice. Une banque avait porté plainte contre lui. Je sais comment j'ai jugé cette affaire. Je ne pouvais pas être impartial tel que la déontologie de la profession l'exige ».

Notre question : lorsque les juges qui sont en ce moment à Koutiala et qui connaissent ces gens de bonne volonté qui ont aidé le procureur à faire ces bureaux seront affectés dans d'autres localités, ces gens peuvent-ils continuer à tirer profit de leur bienfait ? Réponse : cela ne pose pas problème. Ce sont nos ainés et cadets qui vont nous remplacer à Kla. Il suffit, à travers un simple coup de téléphone, de leur dire que s'ils sont dans des bureaux, c'est grâce à la participation financière ou matérielle de telle ou telle personne »[12]. A ces problèmes infrastructurels que connaît la justice à Koutiala, il faut ajouter ceux relatifs aux moyens de fonctionnement. Ces derniers

[11] Extrait d'un entretien informel et groupé avec les agents et usagers du Conseil de cercle de Koutiala, le 25/10/2010, dans la cour du Conseil de cercle.
[12] Entretien avec ce juge le 26/10/10.

s'inscrivent dans une problématique budgétaire plus générale de la justice au Mali.

Les Justices de paix à compétence étendue sont dotées d'un crédit de fonctionnement par les directions régionales du budget. Il y a, là, une entorse au respect de la règle de la séparation des pouvoir exécutif et judiciaire, nous dit un juge de Koutiala. Ce juge estime que les TPI et les Cours d'appel doivent être dotés de crédits de fonctionnement par la Cour suprême, destinés à mettre les magistrats dans les conditions idoines de travail. Par exemple, les magistrats de Koutiala ne disposent d'aucune salle de documentation. Le tribunal n'est même pas abonné au journal officiel ! dit un magistrat[13]. Cela voudrait dire que les magistrats doivent se débrouiller comme ils peuvent, pour « rester accrochés à l'évolution des législations, de la doctrine ou encore de la jurisprudence de la Cour suprême, par exemple ». A ce sujet, Mahaman Tidjani Alou dit, à propos des mauvaises conditions de travail des juges au Niger : « Ainsi, le juge ne peut perfectionner son activité que, par un travail personnel volontaire, sans l'appui de sa structure. Son intime conviction et son pouvoir discrétionnaire sont par conséquent ses seules ressources, et ne sont nourris que par son éventuel bon sens » (Tidjani Alou M., 2001 : 64).

La juridiction de Koutiala, n'est pas dotée d'une salle de reprographie. Nous avons été témoin d'une sollicitation du CDAS (chef de la division administrative et sociale) de la CMDT (Compagnie malienne pour le développement des textiles) par le procureur d'une demande de reprographie de quelques passages des ouvrages. Et nous lui avons demandé s'il avait l'habitude de faire de telles sollicitations au CDAS. Il répondit : « Oui, le CDAS m'a dit que si j'avais des problèmes de photocopies de le solliciter ». Cela démontre à la fois la pénurie de moyens de la justice, la capacité à

[13] Nous n'avons, effectivement, vu au TPI de Koutiala, aucun numéro du journal officiel. Cette situation n'est pas spécifique à Koutiala, elle est commune à l'ensemble des juridictions du Mali. Les magistrats qui veulent suivent l'évolution des textes législatifs et réglementaires doivent s'abonner à leurs propres frais au journal officiel.

mutualiser des moyens locaux et les risques d'influence d'intérêts privés sur le cours de la justice.

Par ailleurs, les propos de ce juge : « Le juge n'est pas du tout équipé. Il est obligé, pour mon cas par exemple, d'utiliser son propre microordinateur, au bureau, pour améliorer les commodités de travail. C'est le cas également pour le juge d'instruction du 2ème cabinet (Souleymane Berthé). En ce qui concerne, toujours, le cadre de travail, les juridictions sont mal équipées. Aucun juge n'a un véhicule de fonction. Il est obligé d'utiliser son véhicule à des fins de service, lorsque la nécessité s'impose, par exemple lors des transports judiciaires sur le terrain» [14].

Ou encore, un juge au siège dit : « Les conditions de vie matérielle et professionnelle du magistrat doivent être revues à la hausse pour le rendre indépendant. La justice de Koutiala n'a pas de véhicule de fonction, pas de carburant. Le budget de fonctionnement du tribunal de Koutiala est de 100 000F CFA par trimestre. Les services de police (commissariat) et de gendarmerie (brigade territoriale) sont, périodiquement, équipés en véhicule. Il n'y a pas de matériels de bureau à la justice de Koutiala. Vous avez, vous-même, constaté que les bureaux ne sont pas équipés. Nous n'avons que deux microordinateurs appartenant à l'Etat (dans le bureau du procureur de la République et dans le bureau du greffier en chef). Les deux juges d'instruction utilisent, chacun, dans leur bureau, leur propre microordinateur. Vous voyez, vous-même, mon bureau ; il ne contient aucun équipement. Il vient d'être climatisé grâce à mon insistance »[15].

Il est important de relever que le TPI de Koutiala est doté d'un budget de 100 000 F CFA/trimestre. Et pourtant à la division des finances du ministère de la justice, c'est un montant nettement supérieur qui est communiqué, soit 467 000 F CFA/trimestre, pour le siège et de 467 000 F CFA/trimestre, pour le parquet[16]. C'est ce

[14] S. C., juge d'instruction au TPI de Kla, entretien le 19/03/07.
[15] O. S. (juge au siège), entretien le 16/03/07.
[16] Cet écart entre les chiffres pourrait être expliqué par le fait que le montant communiqué par le ministère est la prévision qui a, de loin, été atteint eu égard au montant effectivement encaissé et dépensé dans les juridictions. Cet

problème de ressources budgétaire de fonctionnement correct de la juridiction qui ouvre des brèches aux sollicitations telles que celles du procureur auprès du CDAS. En dehors de ces problèmes, des contraintes liées aux sollicitations des acteurs de la justice sont observables sur le terrain.

B - Les contraintes imputables aux sollicitations des magistrats par les autres acteurs socio institutionnels, des entraves à la distribution d'une justice impartiale

Les sollicitations, selon les magistrats et les personnels impliqués dans la délivrance de la justice, sont une réalité. Elles ne se limitent d'ailleurs pas aux seuls agents de la justice, mais font partie du quotidien des agents publics au Mali : « Tu sais, la justice est, comme tous les services publics, animée par des Maliens qui ont des amis, des parents, des connaissances. Les sollicitations sont quotidiennes »[17]. Les sollicitations des agents publics que Jean-Pierre Olivier de Sardan qualifie d' « échange généralisé des faveurs »[18], sont devenues tellement courantes que lorsque le citoyen (justiciable, administré, usager, etc.) doit se rendre dans une administration publique, il cherche un repère qui pourrait lui faciliter l'accès audit service public. C'est ainsi qu'il est fréquent d'entendre dans les services : « je viens de la part de telle ou telle personne », comme phrase introductive de la conversation[19]. L'égalité devant le service public, pourtant

écart pourrait aussi être expliqué par le fait que les pouvoirs politiques veulent montrer à l'opinion publique notamment internationale (les PTF) qu'ils sont soucieux de l'expansion des institutions judiciaires garantes de la protection des droits et libertés des citoyens.

[17] Y. F. (Procureur de la République près le TPI de Koutiala), entretiens les 14-15-21/03/07.

[18] Jean-Pierre Olivier de SARDAN, 2004, « Etat, Bureaucratie et Gouvernance en Afrique de l'Ouest Francophone, Un diagnostic empirique, Une perspective historique », in *Politique Afrique* n°96, p.146.

[19] Dans son article, Jean-Pierre Olivier de SARDAN écrit : « Toute personne recommandée, directement ou indirectement, se voit, en revanche, plutôt bien servie, souvent d'ailleurs aux dépens des usagers anonymes qui attentent. Pour un Pac (« parent, ami ou connaissance »), le fonctionnaire fera assaut de

clairement proclamée dans l'article 2 de notre Constitution du 25 février 1992, a, finalement, très peu de valeur juridique réelle.

La justice n'échappe, malheureusement, pas à ces sollicitations. Tous ses agents sont sollicités quel que soit leur statut ; il suffit qu'ils soient associés, directement ou directement, à la distribution de la justice (magistrats, greffiers, secrétaires de greffe et de parquet, plantons, gardes de sécurité, etc.) : « Les interférences ont lieu au niveau de tout le personnel associé à la distribution de la justice (greffier, magistrat, assesseur). Même les simples stagiaires bénévoles sont sollicités par les justiciables aux fins d'intervention. Il faut que le justiciable comprenne que même le magistrat n'est pas au-dessus de la loi. Le citoyen a besoin d'instruction pour comprendre que nul n'est au-dessus de la loi (…). Lorsqu'on est sollicité et qu'on ne fait rien pour s'immiscer dans le cours normal de la procédure, le justiciable conclut par un refus. Pour ce dernier, les gens qui travaillent dans les tribunaux peuvent tout faire lorsqu'ils sont sollicités, sauf lorsqu'ils refusent. Ils ne veulent pas savoir que tous les citoyens sont égaux devant la loi, y compris ceux qui travaillent dans les juridictions»[20].

Comme le dit le greffier en chef, même les stagiaires, qualifiés d' « intermédiaires », dont « le rôle n'a fait que croître, jusqu'à être de nos jours une des caractéristiques structurantes des administrations africaines »[21], sont sollicités par le justiciable. Par conséquent, ils sont, eux aussi, objets de sollicitations afin qu'ils interviennent. Les sollicitations se gèrent « au cas par cas », nous dit un stagiaire. Cela sous-entend qu'il lui arrive de donner, quelquefois, satisfaction, aux éventuelles demandes de sollicitations, en fonction, selon lui, de la nature de l'affaire (complexe/ moins complexe, banale/sensible, etc.), mais surtout des juges sollicités. Puisque, en fait, selon lui, certains juges du TPI sont plus enclins à accepter les interventions que

politesse, facilitera l'accès au service recherché et quittera volontiers son poste pour piloter son hôte (…). Face à un problème à régler, on ne cherche pas à prendre connaissance de la procédure, mais à savoir qui donc on peut aller voir pour être pistonné », *op. cit*., p. 147.

[20] T. D., greffier en chef près le TPI de Kla, entretien le 16/03/07.

[21] J.P. Olivier de SARDAN, *op. cit*., p. 159.

d'autres : « Je suis conscient que la magistrature connaît des interférences qui entament son indépendance. Mais elles se gèrent au cas par cas. Il y a certaines interférences qui viennent des gens auxquels on peut difficilement refuser de rendre service »[22].

Ou encore, ce sont les agents de sécurité à qui les justiciables recourent pour être introduits chez les juges. En attestent les propos de cet agent de la garde nationale, détaché au tribunal à des fins de sécurité : «Toutes les personnes qui approchent le juge de par leur fonction, sont sollicitées par le justiciable qui a son affaire pendante devant la justice, pour intervenir dans la procédure judiciaire. J'ai déjà été saisi d'un cas de falsification d'acte d'état civil. Je connais le père du présumé délinquant pour avoir servi, dans le temps, dans leur localité (Karangasso), pas loin de Koutiala. Je suis intervenu auprès du procureur de la République pour qu'on relaxe le 'petit'. Il m'a dit de voir un de ses substituts, à qui il a confié l'affaire. Ce dernier m'a renvoyé au procureur qui m'a, finalement, dit de m'adresser au juge d'instruction qui doit instruire l'affaire. J'ai saisi le juge d'instruction qui, après m'avoir écouté, a dit que ses chefs (procureur et substitut) sont déjà au courant du dossier. C'est la seule et unique fois que j'ai accepté d'intervenir auprès du juge pour chercher à aider une connaissance. Je n'ai, même, pas pu aider le 'petit' ».[23]

En fait, le justiciable pense que tous les agents de la justice peuvent l'aider à sortir de son problème. Les agents de la justice sont, en quelque sorte, pour reprendre le propos du greffier en chef, au-dessus de la loi. Ils peuvent, par conséquent, s'ils le veulent, aider les justiciables dans la résolution de tous leurs problèmes en intervenant auprès des juges. Or, il est important de noter que les sollicitations sont dangereuses dans le service public de la justice où les « décisions (du magistrat) vont peser -parfois gravement- sur l'existence d'autres hommes. D'où l'exigence morale d'une extrême vigilance »[24]. Malgré

[22] S. I. D., stagiaire bénévole au tribunal de Koutiala, entretien, le 19/03/07, dans la cour annexe du TPI de Kla).
[23] I. D., garde chargé de la sécurité, entretien dans la cour annexe du TPI de Koutiala, le 14/03/07.
[24] P. TRUCHE, *op. cit*., p. 28.

cette dangerosité des sollicitations de la justice, il y a comme une impuissance des agents à les repousser : « Comme je le disais, on ne peut pas être juge sans gérer les interventions des leaders d'opinion, des collègues, des copains, des promotionnaires de bancs et même des connaissances. (…) Tant que les relations sociales existent, la justice peut difficilement être indépendante. Les interférences viennent des autorités centrales et même du ministère. Par exemple, dans une affaire de meurtre que j'ai jugée, un directeur national du ministère de la Justice, que je vais taire le nom, a essayé d'intervenir par l'intermédiaire du procureur. En fait, c'est un parent du directeur qui était accusé de complicité dans cette affaire »[25].

Si elles sont inhérentes à nos sociétés, les sollicitations des agents de la justice et des magistrats en particulier, peuvent être, quels soient les gens qui le font et les motifs, sources de discrédit de la justice voire de déstabilisation de la cohésion au sein de la société. Elles contribuent sans nul doute à créer un climat de suspicion autour des décisions de justice rendues[26]. Il arrive que le magistrat malien « gère » le social en rendant ses décisions par des techniques de gestion des interventions savamment élaborées. Chaque intervention est gérée différemment : « Ça dépend des cas ; en fait, c'est au cas par cas. Par exemple en matière correctionnelle, la loi a prévu une fourchette en prévoyant une peine maximale et une peine minimale qui peut aller jusqu'à la condamnation avec sursis »[27]. De ce propos, il ressort que dans la pratique, pour des faits similaires commis par

[25] O. S. (juge au siège), entretien le 16/03/07.
[26]Voir Jean-Pierre OLIVIER de SARDAN qui parle d' « espaces de soupçon » en ces termes : « De même, une décision quelconque d'un juge est automatiquement soupçonnée d'avoir été prise pour faire plaisir à X ou parce que Y a donné une enveloppe conséquente. Certes, nous ne pouvons rien dire de la réalité de toutes ces accusations, et certaines sont sans nul doute infondées ou calomnieuses. Mais ce qui reste attesté est l'étendue et la prégnance de ces espaces de soupçon, dans l'administration comme ailleurs, qui hypothèquent la construction de relations minimales de confiance ou de sécurité, nécessaires à la délivrance satisfaisante de services publics ou collectifs », *op. cit.,* p. 145.
[27] O. S. (juge au siège), *ibidem*.

deux personnes dans les mêmes circonstances, les peines peuvent différer grâce à l'effet induit des immixtions en faveur de l'une ou de l'autre personne.

Néanmoins, certains magistrats sont plus sollicités que d'autres. En effet, selon qu'on est juge d'instruction, juge au siège ou procureur, on ne subit pas les pressions de la même manière : « En ce qui concerne les interférences sociales de tous les jours, elles pèsent beaucoup plus sur le procureur de la République que sur le juge d'instruction. Le juge au siège est, lui, beaucoup plus indépendant dans son travail. Vous avez, vous-même, constaté, parce que vous étiez souvent présent aux audiences, qu'il n'est pas tenu de respecter les conclusions du réquisitoire du ministère public »[28]. Le procureur, le plus exposé des juges, est en effet sollicité, jour et nuit, y compris à la maison. Il arrive même que de simples citoyens qui, sans avoir de problème judiciaire, entretiennent les relations avec le procureur, au cas où…[29]

La sollicitation du procureur ou plus généralement des juges du parquet, est, aussi, une réalité. Nous nous rappelons ce jour du 28 février 2008 où nous nous entretenions avec un des substituts du procureur, d'avoir assisté à une de ses sollicitations. Deux agents de police dont un inspecteur sont venus voir le substitut pendant notre entretien. L'inspecteur de police avait accompagné son agent pour

[28] S. C., juge d'instruction au TPI de Kla, entretien le 19/03/07.

[29] Nous avons été témoin dans le bureau du procureur, par exemple, de l'appel téléphonique d'un individu dont M. le procureur ne se souvenait même plus. Il s'est, rapidement, présenté à l'autre bout du fil, comme étant un ami d'un ami (dont il a dit le nom) du procureur. Il a, ainsi, expliqué au procureur le contexte dans lequel ils ont fait connaissance. Et, en fait, cet appel téléphonique passé au procureur, n'avait d'autre but que de lui rafraîchir la mémoire et d'entretenir ainsi, la relation au cas où (selon les explications que le procureur nous fournit), le jour où il aurait un problème à la justice, qu'il ait une porte d'entrée. Le procureur a, par la suite, ajouté qu'il reçoit beaucoup d'appels téléphoniques de ce genre, c'est-à-dire « des appels téléphoniques d'entretiens des rapports ». Comme on le dit, couramment, dans un adage bamana de chez nous, « il vaut mieux creuser le puits quand on n'a pas soif. Comme cela, le jour où on a soif, le point d'abreuvement est déjà fin prêt ».

solliciter du substitut la relaxe du fils de cet agent qui a été l'auteur d'un accident de la circulation qui a ôté la vie à un vieil homme. Selon les solliciteurs, les enfants de la victime ont dit qu'ils renonçaient à toute action de poursuite.

Le substitut leur a, simplement, demandé d'apporter une preuve écrite du désistement des enfants de la victime à porter une plainte. Lorsqu'ils ont pris congé, le substitut nous dit : « Vous avez vous-même assisté à une sollicitation. Vous savez qu'en cas de non constitution de partie civile, c'est l'action civile qui est éteinte. Mais l'action publique, elle, demeure. Alors, si je refuse leur sollicitation, ils vont dire que nous ne sommes même pas gentils avec nos collaborateurs ». Le substitut a finalement accédé à la demande des parents de l'auteur de l'accident. Il a libéré le jeune homme parce que les parents de la victime ont renoncé à leur droit de poursuite.

Il faut, enfin, ajouter à ce qui a été dit sur les intenses sollicitations des magistrats du parquet, cet autre cas de sollicitation du procureur auquel nous avons assisté. En effet, le jeudi 15 mars 2007 pendant que nous nous entretenions avec lui, sa secrétaire entre dans le bureau pour annoncer un homme et une dame qui désiraient le rencontrer. Nous nous sommes levés pour sortir et libérer le bureau, mais le procureur nous a demandé de rester. Ce fut le même scénario que chez le substitut tel que nous l'avons expliqué un peu plus haut.

Les visiteurs (une dame et un homme) entrent dans le bureau. Ils nous saluent et exposent au procureur une affaire de vol d'argent où les présumés coupables sont gardés à vue dans les locaux de la police. La dame est la mère d'un des gardés à vue. L'homme qui l'accompagne connaît bien le procureur, parce qu'il le salue avec familiarité. La dame exprime son inquiétude quant aux conditions de traitement de son enfant dans les locaux de la police. Elle explique avoir entendu qu'à la police, les gardés à vue subissent des traitements atroces afin qu'ils avouent, s'il le faut en mentant, l'infraction qui leur est reprochée. Le procureur l'a assurée qu'il veillerait, personnellement, à ce que tout se passe conformément à la légalité.

Nous voyons donc que les juges sont sollicités dans l'exercice de leurs fonctions, notamment ceux du parquet, parce qu'ils défendent les intérêts de la société et conduisent l'action publique. Et, contre les fréquentes immixtions d'acteurs étrangers à la justice, dans la procédure judiciaire, les magistrats maliens tentent de développer des stratégies pouvant leur permettre de rendre une justice impartiale.

II - Les magistrats maliens, acteurs de stratégies tendant à rendre effective leur indépendance

Ces stratégies se rapportent au recours à la comparution immédiate (***A***) et à la gestion « pédagogique » des relations sociales (***B***).

A - Les comparutions immédiates, principales stratégies observées pour l'indépendance des juges

La notion classique d'indépendance est bien éloignée de la réalité au Mali. Contre la fréquente immixtion d'acteurs étrangers (politiques, sociaux ou économiques) dans les affaires judiciaires, le juge a une parade qui peut le mettre à l'abri de toutes sortes de pressions, c'est la célérité dans l'examen des dossiers : « la seule façon de ne pas gérer trop souvent ces sollicitations, c'est le recours à la comparution immédiate » (procureur du TPI de Koutiala). Le recours à la comparution immédiate est prévu par le Code malien de procédure pénale en ses articles 386 et suivants. Aux termes de l'article 386, « (…) Le procureur de la République, lorsqu'il estime que l'affaire est en l'état d'être jugée, peut, sur le champ, traduire le prévenu devant le tribunal. // Si la réunion du tribunal est impossible le jour même, le procureur de la République invitera la personne déférée à comparaître devant le tribunal dans un délai qui ne peut être inférieur à 15 jours sauf renonciation expresse de l'intéressé en présence de son avocat, ni supérieur à 30 jours ».

La technique de la comparution immédiate permet de juger, très rapidement, les litiges. Au TPI de Koutiala, en parlant des raisons du recours à la comparution immédiate, le procureur de la République

dit : « Tout le monde, au Mali, sait que le juge travaille dans un climat de suspicion (corruption, arrangement d'une partie au litige en raison de ses relations avec le juge, etc.). La lenteur de la procédure judiciaire ne fera que troubler davantage ce climat. C'est pourquoi, nous avons expérimenté la comparution volontaire. Mais il faut que le prévenu accepte, c'est son droit. La mise en œuvre de la procédure de la comparution immédiate permet d'aller très vite, permet de juger pendant que les témoins et l'auteur présumé de l'infraction ont la mémoire fraîche. Elle nous a permis, depuis notre arrivée en 2004 à Koutiala, de commencer à inverser la tendance de la petite criminalité qui a monté suite à la crise ivoirienne. Ainsi, en termes de volume des affaires correctionnelles, en 2004 nous avons enregistré et traité 462 affaires. En 2005, 500 affaires ont été enregistrées et traitées. En 2006, avec l'intensification de la procédure de la comparution immédiate, le volume a baissé à 427 »[30].

En outre, selon le procureur : « Pour éviter les interférences de toutes sortes (hiérarchie, relations sociales, opérateurs économiques, etc.), des mécanismes sont possibles. Il s'agit, par exemple, de la comparution immédiate en matière correctionnelle. Ça veut simplement dire que le prévenu comparait, si tu veux, tout de suite à l'audience. Evidemment, il faut qu'il l'accepte. Nous avons, de concert avec les autres collègues, notamment du siège, initié et réussi la mise en œuvre systématique et généralisée de la comparution immédiate en matière correctionnelle. Avec cette technique, les interférences qui influent sur l'indépendance des juges, depuis la phase de l'instruction jusqu'au jugement, se trouvent atténuées. Au sein de la juridiction, s'il y a entente entre les juges du siège et les juges du parquet, on peut limiter, minimiser les conséquences des interférences des justiciables dans la procédure judiciaire. C'est ainsi qu'à Koutiala, nous avons quasiment institué la procédure de la comparution immédiate, parce

[30] Y. F. (Procureur de la République près le TPI de Koutiala), entretien, les 14-15 et 21/03/07. Voir pour confirmation, ci-dessus, le tableau relatif au volume des affaires correctionnelles sur la page 162 de ce document.

que les juges au siège ont su montrer leur disponibilité et leur engagement à échapper aux pressions des justiciables »[31].

Il importe néanmoins d'utiliser la comparution immédiate avec précaution : « Il faut, cependant, utiliser avec beaucoup de précaution, la procédure de comparution immédiate. Je te donne l'exemple d'un présumé voleur d'âne. Il a été condamné. Un mois après la condamnation, le propriétaire de l'âne vient nous dire que l'animal a été retrouvé. L'animal était en divagation. Comment réparer le tort causé, ne serait-ce que pendant quelques jours de détention ? »[32]. Au cours de notre séjour de terrain, nous avons eu l'opportunité d'assister à des jugements en comparution immédiate dont un cas exposé ci-dessus :

Lorsque le président appelle les deux dames à la barre et leurs témoins, un seul monsieur, d'âge un peu avancé, vient se mettre debout aux côtés des dames. Il tient une fine canne noire à la main.
L'audience se déroule en français et en bamanan. Les deux langues sont utilisées en fonction des interlocuteurs.
Le président : (en bamanan) où sont les autres témoins ?
Une dame : je n'ai pas pu appeler mon témoin. Tu as pris mon téléphone.
Le président : (sourires) c'est qui Sali Dembélé ?
Une dame : c'est moi.
Le président : monsieur, vous vous appelez comment ?
Le témoin : Youssouf Coulibaly.
Le président : Youssouf Coulibaly, veuillez déposer votre canne sur le banc placé derrière vous.
Le témoin : non. Ça va comme ça.
Le président : Youssouf Coulibaly, déposez cette canne sur le banc.
Le témoin : je dis non, ce n'est rien.
Le substitut qui assiste au refus catégorique du vieux témoin, intervient.

[31] Y. F. (procureur de la République près le TPI de Koutiala), *ibidem*.
[32] Extrait d'un entretien fait auprès du Procureur de la République près le TPI de Koutiala, dans son bureau les 14-15 et 21/03/07.

Le substitut : Youssouf Coulibaly, on vous demande de déposer la canne sur le banc. C'est une simple formalité. Obéissez.
Le témoin : d'ailleurs, qu'est-ce que vous voulez de moi ?
Le président : Youssouf Coulibaly, vous êtes dans un palais de justice. Je sais que vous avez l'âge de mon père, mais ici, c'est moi l'autorité. En dehors de la salle, vous pourrez afficher votre âge.
Le témoin : même dans cette salle, je reste votre père.
Youssouf Coulibaly se décide, finalement, et dépose sa canne sur le banc posé, juste, derrière lui.
Le président : garde, donnez une chaise à Youssouf.
Le garde s'exécute. Mais le témoin refuse la chaise.
Le témoin : qu'est-ce que je fais à la justice, ici ?
Le président : vous allez le savoir, tout de suite.
Le président : (en s'adressant à Sali demande en bamanan) qu'est qui ne va pas ? Qu'est ce qui vous oppose à *(*le président cherche l'identité de l'autre dame*)* Assitan Diarra ?
Sali : (en bamanan) elle est allée, hier après-midi, à mon service pour me battre. Je suis animatrice à radio Wassa[33]. J'ai estimé que c'est une humiliation. J'ai donc porté plainte, ce matin au commissariat.
Le président : (en bamanan) Assitan, c'est vrai ce que Sali dit ?
Assitan : (en bamanan) non. Je ne l'ai pas tapée. Je suis allée chez elle, à la radio Wassa, réclamer l'argent qu'elle me doit.
Le président : Sali, Assitan dit qu'elle ne t'a pas battue.
Sali : (en bamanan) Samaké, Assitan est en train de mentir.
Le président : je ne suis pas Samaké. Ne m'appelle plus, ici, Samaké.
(En bamana) Est-ce vrai, Sali, que tu dois de l'argent à Assitan ?
Sali : (en bamanan) j'ai pris un habit de 12 500F CFA avec une copine de Assitan. J'ai payé 2 000F CFA, puis 2 500F CFA. Il ne reste que 8 000F CFA. Elle est venue jusque dans mon service pour me battre à cause de cette somme.
Le président : (en bamanan) Assitan, est ce que Sali dit la vérité ?

[33] A Koutiala, il existe une dizaine de radio FM (radio de proximité) qui, malheureusement sont, pour la plupart, des propriétés des hommes politiques, des instruments entre leurs mains.

Assitan : (en bamanan) ce n'est pas vrai. Sali a pris l'habit qui appartient à ma copine. Je me suis portée garante parce que Sali est, aussi, une copine. C'est en 2005 que l'habit a été pris par Sali. Je suis harcelée par ma copine parce qu'elle a besoin de son argent. J'ai informé Sali qui ne veut pas payer le reste de l'argent. Je suis allée, hier après-midi, à la radio pour exiger le paiement. Arrivée à la radio, Sali était arrêtée à la porte. Je lui ai arraché son porte-monnaie et elle a voulu le récupérer. C'est ainsi que nous en sommes venues aux mains. Pendant ce temps, le mari de Sali est arrivé. Il m'a frappée pour récupérer le porte-monnaie de sa femme. C'est en ce moment que Youssouf qui confirme en hochant la tête est arrivé pour nous séparer.
Le président : (en bamanan) Sali, c'est vrai que tu as pris l'habit en 2005 et que tu refuses de payer le reste de la dette ?
Sali : (en bamanan) non. Assitan m'a humiliée devant mon lieu de travail. Je suis bien connue à Koutiala. J'ai donc décidé de porter plainte contre elle. Elle a déchiré ma camisole.
Le président : (en bamanan) Sali, tu refuses de payer la dette des gens et tu portes plainte contre elle ?
Le président, (continue) : Youssouf Coulibaly, étiez-vous présent lorsque les dames se battaient ?
Youssouf : non, tout ce que j'ai vu en passant de loin, c'est un homme qui se battait avec une femme *(et il pointe le doigt sur Assitan)*. Je me suis approché pour les séparer ; après j'ai dit à l'homme de ne jamais porter la main sur la femme d'autrui. J'ai enfin parlé aux deux dames en les faisant revenir à la raison. Je pensais que le problème était fini. Je comprends maintenant pourquoi on m'a appelé au tribunal.
Le président : Youssouf, vous comprenez maintenant pourquoi on vous a appelé. Vous êtes là pour nous aider à trancher ce litige, à rendre la justice.
Youssouf : je vous affirme que c'est la première fois que je mets les pieds dans un tribunal. J'ai 65 ans. Je suis admis à la retraite. Toute la ville me connaît. On m'appelle TP[34] Youssouf, pour avoir travaillé au

[34] TP signifie travaux publics. Youssouf Coulibaly était un agent des TP.

service des travaux publics et particulièrement à Koutiala pendant des années. Je n'ai aucun intérêt à mentir ici. Je ne connais aucune de ces dames. Tout ce que je peux dire, c'est qu'hier après-midi, en passant non loin de la radio Wassa, j'ai vu un homme et une femme se disputer ; ils en sont venus jusqu'aux mains. J'ai donc détourné mon chemin pour aller m'interposer. Ils m'ont, heureusement, écouté et respecté en arrêtant la bagarre. Je leur ai parlé et j'ai donné beaucoup de conseils à l'homme qui s'est engagé à payer les 8 000F CFA. Il a immédiatement mis la main à la poche et a fait sortir 5 000F CFA. Il a dit à cette dame (en pointant le doigt sur Assitan qui se tenait debout entre lui et Sali) de l'attendre parce qu'il va chercher les 3 000F CFA restant. Je lui ai dit d'éviter dans l'avenir de porter la main sur la femme d'autrui, avant de continuer ma route.

Le président : (en bamanan) est-ce que cet homme est dans la salle ?

Cette question n'a pas reçu de réponse. L'homme n'a pas assisté à l'audience.

Youssouf : j'ai continué mon chemin en pensant avoir définitivement réglé ce problème. Mais je me rends compte que ce n'est pas le cas.

Le président : (en bamanan) Sali, est-ce que Youssouf a dit la vérité ?

Sali : (en bamanan) oui, il est intervenu et nous a dit de nous comprendre. Mais Assitan m'a battue jusque dans mon service.

Le président : (en bamanan) qu'est-ce que tu demandes au tribunal ?

Sali : (en bamanan) je veux que Assitan paie ma camisole qu'elle a déchirée et mes frais d'ordonnance parce qu'elle m'a blessée.

Sali fouille dans son sac à main et sort une ordonnance qu'elle tend au président avant de rejoindre sa place à la barre.

Le président : je vois 10 000F CFA. Vous demandez autre chose ?

Sali : (en bamanan) Assitan a déchiré ma camisole.

Le président : vous demandez combien pour ça ?

Sali : (en bamanan) 25 000F CFA.

Le président : (sourires et hochements de tête et en bamana) vous demandez 25 000F CFA. La camisole était-elle neuve ?

Sali : (en bamanan) non. Je demande 25 000F CFA pour le tissu et les frais de couture.

Le président : (en bamanan) Assitan, Sali vous demande de lui payer 10 000F CFA pour ses frais d'ordonnance et 25 000F CFA pour sa camisole. Qu'est-ce que vous dites de ça ?
Pendant ce temps, le président a ouvert un document pour lire un passage. Il devait nous dire, par la suite que c'était le Code de procédure pénale.
Assitan : (en bamanan) je n'ai pas fait exprès de déchirer sa camisole. Après l'incident, Sali s'est juré de me faire enfermer. C'est pourquoi, elle a porté plainte. Je n'ai cherché qu'à recouvrer la dette de ma copine, dette au paiement de laquelle je me suis portée garante. Et Sali, elle-même, sait que nous sommes amies, elle et moi.
Le président demande au ministère public s'il a des questions.
Le substitut : je crois que l'affaire est claire. Je n'ai pas de question.
Le président : votre réquisitoire, monsieur le procureur ?
Le substitut : dans cette affaire, madame Assitan s'est rendue coupable de violence légère avec circonstances atténuantes. En effet, c'est en réclamant son dû qu'elle s'est laissé emporter. Mais, elle a, elle aussi, subi des faits de violence de la part du mari de sa victime. Par conséquent, je propose qu'elle soit condamnée à 20 000F CFA d'amende et que le montant réclamé par Sali (35 000F CFA), au titre de la réparation de ses dommages soit revu à la baisse.
Le président : les débats sont clos.
A ce moment précis, on entendait dans la salle le public murmurer parce qu'en train de faire son analyse et son commentaire. Pendant ce temps, le président rédigeait, au dos de la chemise qui contient les pièces de l'affaire, le jugement devant être, publiquement, lu en français et traduit en bamanan. Lorsqu'il finit ce travail, il fit régner, à nouveau, le silence dans la salle.
Le président : (en français) voici la décision du tribunal : à la lumière des débats produits, le tribunal, siégeant en matière de simple police, en premier et dernier ressort, déclare Assitan coupable de faits de violence légère sur la personne de Sali ; la condamne à payer 300 F CFA d'amende avec sursis et 1 F CFA symbolique de dommages intérêts à Sali.
La décision a, également, été lue en bamanan.

A la lecture de la décision, pendant qu'on a vu Assitan exprimer un sentiment de soulagement, Sali a adopté une attitude de révoltée en disant au président de mettre Assitan en garde de ne pas faire de cette décision un acte de moquerie.
Le président : (en bamanan) madame (en s'adressant à Sali), si vous revenez au tribunal, vous me trouverez ici. La séance est suspendue.

Le lendemain matin du jugement de cette affaire, le procureur nous a fait des confidences en ces termes : « Sais-tu qui m'a téléphoné ce matin lorsque je suis arrivé au bureau ? C'est un député et le commissaire de police. C'est par rapport à l'affaire de l'animatrice qui a été jugée hier. Cette affaire continue de faire couler des salives. Ils voulaient que je fasse quelque chose. Je leur ai répondu, tout soulagé, que l'affaire a été jugée hier en comparution immédiate. Tu vois que nous avons bien fait de ne pas laisser traîner le jugement de cette affaire[35] ».

B - La « gestion pédagogique » des relations sociales : une initiative personnelle du juge

A Koutiala, selon le procureur, la justice doit adopter une attitude pédagogique dans la gestion des affaires. Cela passe par la mise en œuvre d'une bonne stratégie de communication. Selon Pierre Truche, « (…). Le procureur de la République est informé d'une garde à vue dès son début, quels que soient le jour et l'heure. Une permanence est toujours ouverte et des magistrats disponibles pour intervenir rapidement. (…). Il est des professions qui exigent de ceux qui les

[35] Il avait raison puisque l'affaire avait déjà fait le tour de la ville. Nous avons été témoins du récit de cette affaire, dans la nuit même du jugement, devant l'atelier d'un tailleur où nous partions, chaque soir, nous distraire. Et dans le récit il était question qu'une animatrice de la radio Wassa appartenant à un député de Koutiala, avait porté plainte contre une vendeuse de tissus pagnes. A ce moment-là, nous n'avions pas accordé d'importance à ce fait. Ce n'est que lorsque le procureur nous a informé qu'il avait reçu le coup de téléphone, gênant, de l'homme politique que nous avons pu valider l'information et constater les pressions jouant sur les magistrats.

exercent un rapport au temps particulier. Nul n'est obligé d'être magistrat, mais celui qui accède à cette fonction ne peut s'attendre à ce qu'elle soit circonscrite dans un cadre horaire précis et limité »[36]. C'est ce que dit, en d'autres termes, le procureur de la République du TPI de Koutiala : « Le Procureur de la République est sollicité jour et nuit. Son travail doit être pédagogique, car en matière correctionnelle, il subit en premier lieu les interférences. Il doit rassurer les justiciables en leur disant de faire confiance à la police, à la gendarmerie et à la justice (…). Le juge du parquet agit comme un diplomate au nom du ministre de la Justice. Dans les actes écrits de la procédure, il essaie de se conformer aux instructions de la hiérarchie ; mais dans les plaidoiries, il recouvre sa liberté. En effet, comme on le dit, 'la parole est libre et l'écriture est acerbe'»[37].

La gestion pédagogique des relations sociales touche à l'accueil, à l'orientation, à l'explication des décisions de justice aux justiciables dans la langue qu'ils comprennent, etc. Elle reste importante dans le contexte malien où la justice cherche à redonner confiance aux justiciables et où la plupart des justiciables méconnaissent le droit. L'approche « pédagogique » du juge dans ses rapports avec le justiciable renforcerait l'indépendance de celui-ci, car elle pourrait contribuer à dissiper la suspicion de favoritisme (liée à l'argent, aux relations sociales, etc.) d'une partie par rapport à une autre. La gestion pédagogique nécessite une réelle disponibilité du juge. Ce dernier doit accueillir, informer, juger, traduire au besoin et expliquer le bien-fondé de la décision. C'est le prix de l'acceptation et de l'adhésion du justiciable à sa décision : « Le juge, à mon avis, doit adopter une attitude pédagogique en cherchant à dissuader le justiciable lorsqu'il adopte une attitude déviante. C'est pourquoi, il m'a toujours semblé important d'expliquer, au justiciable, le sens de ma décision. (…) »[38].

Il s'agit de chercher à restaurer l'image du magistrat perçu par la plupart des justiciables, ignorant le droit, comme un agent public qui

[36] P. TRUCHE, *op. cit*., p. 132-133.
[37] Y. F. (procureur près le TPI de Koutiala), *op. cit*.
[38] O. S., magistrat à Koutiala, entretien le 16/03/07.

n'exerce qu'une profession de répression. L'exercice de la profession de juge est un véritable art qui nécessite des vertus de dialogue, de communication, de disponibilité et beaucoup de tacts avec le justiciable. A cet effet, un juge de Koutiala a comparé sa fonction à celle d'un griot[39], en ces termes : « La pédagogie est indispensable pour un juge dans le règlement des différends. Vous avez vu dans mon audience de tentative de conciliation d'aujourd'hui à laquelle vous avez assisté que j'ai joué sur la fonction sociale du mari (un griot), initiateur de la demande de divorce de sa seconde épouse. Je lui ai dit que le griot, comme d'ailleurs le juge, favorise le mariage ; il ne le détruit pas. Et cet argumentaire a été déterminant, parce qu'il a accepté de renoncer au divorce. L'indépendance d'esprit du juge est importante dans les audiences de tentative de conciliation en matière de divorce »[40].

Par la gestion « pédagogique », il s'agit, aussi, de tenter de faire tomber cet *a priori* sur la fonction du juge, étiqueté comme un fonctionnaire influencé soit par les relations personnelles ou économiques, soit par les pouvoirs publics. Il ne serait donc pas indépendant, mais plutôt dépendant de ces influences. Tenter de faire tomber cet « a priori » renforce, selon les juges de Koutiala, l'esprit d'indépendance du juge chez le justiciable. Comme la gestion pédagogique exige beaucoup de disponibilité de la part du juge, il est important, toutefois, de faire, selon Pierre Truche, cette mise en garde « Participant à la régulation de la vie sociale, faite d'attentes, d'accidents, d'impondérables, (le magistrat) doit y répondre dans un délai raisonnable »[41].

Cette mise en garde semble être comprise par le procureur de Koutiala qui dit : « Il est fréquent que les justiciables viennent me voir jusqu'à la maison. Lorsque c'est le cas, je prends le temps de leur expliquer gentiment qu'ici n'est pas un endroit propice pour discuter du problème. Qu'il serait mieux qu'ils me retrouvent le matin au

[39] Homme de paroles, en Afrique noire, jouant une fonction de régulation sociale très importante dans le règlement des différends.
[40] O. S., magistrat à Koutiala, *op. cit., ibidem*.
[41] P. TRUCHE, *op. cit*., p. 133-134.

bureau. C'est une façon de ne pas les rejeter et de ne pas les écouter chez moi. Car à la maison, il faut s'occuper un peu de soi et de la famille ».

*
* *

Dans une étude intitulée « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », Alain Moyrand a écrit : « Trop d'obstacles liés essentiellement aux structures socioculturelles, constituent un frein puissant pour que l'État de droit s'avère un modèle efficace et positif pour l'Afrique » (1991 : 877). La justice étatique tire son origine du concept d'Etat de droit né en Europe, concept lié à une certaine culture et idéologie difficilement transférable en Afrique et donc au Mali, car non vécue par les sociétés africaines.

La conception de la justice étatique telle que mise en œuvre en Europe ne peut être appliquée de façon efficace et efficiente en Afrique et donc au Mali où selon Alain Moyrand qui cite Michel Alliot « En fait, l'homme (en Afrique) n'est jamais isolé : il appartient à un lignage, à une famille, il est membre d'un village, d'une corporation, d'une caste, d'une clientèle. Au sein de son lignage, il se sent dans un espace de liberté : la solidarité de tous y garantit la sûreté de chacun » ?[42] En Afrique et en particulier au Mali, les magistrats font l'objet de sollicitations qu'ils ne peuvent pas rejeter, lorsqu'elles sont faites par certaines catégories de personnes. A ce sujet, un stagiaire du TPI de Koutiala, futur candidat au concours des auditeurs de justice, dit : « Je suis conscient que la magistrature connaît des interférences qui entament son indépendance. Mais elles se gèrent au cas par cas. Il y a certaines interférences qui viennent des gens auxquels on peut difficilement refuser de rendre service »[43].

[42] A. MOYRAND, *op cit*., p. 872.
[43] S. I. D., stagiaire bénévole au tribunal de Koutiala, entretien, le 19/03/07, dans la cour annexe du TPI de Kla).

Par ailleurs, les immixtions dans le cours de la procédure judiciaire à travers les sollicitations sont plus facilement admises en Afrique qu'en Europe. En effet, dans la mesure où le sens du procès est différent selon que nous nous trouvons en Afrique ou en Europe, le concept même d'indépendance de la justice ne serait-il pas changeant dans sa signification et dans sa mise en œuvre ? Le procès en Europe se résume à l'application d'une règle de droit à un litige soumis au juge, alors qu'en Afrique que l'on soit en milieu urbain ou rural, il s'agit de trouver la solution la plus médiane possible pour chacune des parties. Ce sont les réalités socioculturelles qui commandent cette justice « extrajudiciaire ».

C'est la conclusion à laquelle nous serons tenté de parvenir, d'autant plus que « depuis l'époque précoloniale la justice en Afrique est conçue comme une fonction de médiation, son rôle ne consistant pas tant à régler un litige en fonction de la règle de droit applicable au cas d'espèce mais à préserver l'équilibre de ceux des groupes sociaux impliqués dans le litige »[44].

[44] A. MOYRAND, *op. cit*., p. 875 et s.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

T. BIERSCHENK, 2008, "The everyday functioning of an African public service: Informalization, privatization and corruption in Benin's legal system", *Journal of Legal Pluralism*, n° 57, p. 101-139.

G. BLUNDO, 2003, « Décrire le caché, Autour du cas de la corruption », in *Pratique de la description*, Paris éditions de l'EHESS, p. 75-111.

J. CARBONNIER, 1994, *Sociologie Juridique*, Paris PUF.

P. CHAMBON, 1972, *Le juge d'instruction : théorie et pratique de la procédure*, Paris Dalloz.

Constitution du 25 février 1992.

D. DARBON et J. du BOIS de GAUDUSSON, 1997, *La création du droit en Afrique*, Paris Karthala.

D. DARBON, 1990, « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de jurisprudence administrative en Afrique », in *Afrique Contemporaine* n° 156, 4/90, la justice en Afrique, p. 240-248.

J. du BOIS de GAUDUSSON, 1990, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », 1990, in *Afrique Contemporaine* n° 156, 4/90, la justice en Afrique, p. 6-12.

O. HAMANI, Décembre 2009, Actes du colloque "states at work", Lasdel Niamey, « On se débrouille et on avance comme ça !, ''Doing the State'' Behind the State ».

P. LAMPUE, 1979, « La justice coutumière dans les pays africains francophones », *Revue Juridique et Politique*, p. 15-16.

Le Républicain du 06/10/2008, « Démission du juge Malick Coulibaly : Sarr Samba, le procureur de la République de Kati parle », Assane Koné.

E. LE ROY 2004, *Les Africains et l'institution judiciaire*. *Entre Mimétismes et métissages,* Paris Dalloz.

J. LENOBLE, 1994, *La crise du juge*, Paris LGDJ.

Loi n° 01-080 du 20 août 2001 portant Code de procédure pénale.

Loi n° 02 -054 du 16 décembre 2002 portant statut de la magistrature.

Loi n° 02 -055 du 16 décembre 2002 portant statut de la magistrature et Code de déontologie.
Loi n° 01- 079 du 20 août 2001 portant Code pénal.
A. MOYRAND, 1991, « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *Revue internationale de droit comparé*, Volume 43, n° 4, p. 853-878.
J.-P. OLIVIER de SARDAN, 2004, « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone », *Politique africaine* n° 96, p. 139-162.
R. PERROT, 1992, *Institutions judiciaires*, 4ème édition, Paris Editions Montchrestien.
N. ROULAND, 1995, *L'Anthropologie Juridique*, Paris PUF.
M. TIDJANI ALOU, 2001, *Politique africaine* n° 83, octobre 2001 : « La justice au plus offrant, les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger) », p. 59-78.
P. TRUCHE, 2001, *Juger, être jugé, Le magistrat face aux autres et à lui-même,* Paris Fayard.

IMMUNITES DU CHEF DE L'ETAT A L'EPREUVE DE LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE : QUELLE PRATIQUE AFRICAINE ?

Pr. Dandi Gnamou,
agrégée des Facultés de droit,
vice-présidente du Comité technique spécialisé en sciences juridiques et politiques du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES), cheffe du département droit public, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

La justice pénale internationale rassemble les règles prohibitives et prescriptives relatives à la répression des crimes les plus graves soit par le biais de la mise en œuvre de la compétence universelle des Etats[1], c'est-à-dire l'« aptitude reconnue aux tribunaux de tout Etat à juger des faits commis à l'étranger, quels que soient le lieu de l'infraction et la nationalité de l'auteur ou de la victime »[2], soit par le biais des tribunaux pénaux internationaux. Quand cette justice pénale internationale s'intéresse aux chefs d'Etat, premiers représentants de l'Etat, elle prend une tournure particulière, car elle touche directement la souveraineté du sujet premier et plénier du droit international. Les immunités des chefs d'Etat en Afrique font l'objet de plusieurs réflexions depuis que l'Union africaine (UA) s'est

[1] Voir notamment sur la question de la compétence universelle A. LAGERWALL « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », in *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009. p. 743-763; http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2009_num_55_1_4094.

[2] J. SALMON, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 212.

opposée aux décisions de déferrement de MM. Omar El Béchir et Uhuru Kenyatta devant la Cour pénale internationale (CPI). La position africaine contre la CPI est apparue en 2005, en réaction à la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité au sujet du Darfour[3]. Elle s'est développée à partir de l'émission des mandats d'arrêt contre Omar el-Béchir, a été ravivée par l'élection de Uhuru Kenyatta et de William Ruto, l'arrestation de Laurent Gbagbo puis le transfèrement de Charles Blé Goudé. A première vue, cette position paraît en violation de l'acte constitutif de l'UA et à l'enthousiasme suscité par la création de la CPI et à laquelle les Etats africains ont largement contribué. L'acte constitutif de l'UA retient dans ses principes, le rejet de l'impunité[4]. Et dans le même sens, la création de la Cour pénale internationale devait participer à la lutte mondiale contre l'impunité par le jugement des auteurs des crimes les plus graves, afin d'éviter que ces crimes ne soient à nouveau perpétrés.

L'Union africaine prend notamment argument du respect des immunités en droit international, c'est-à-dire de l'« exemption faisant échapper les personnes, les engins ou les biens qui en bénéficient (…) à des procédures ou à des obligations relevant du droit commun »[5], pour s'opposer à la mise en accusation d'un chef d'Etat en exercice. Les immunités sont en effet accordées à l'Etat et à son chef comme corollaire de la souveraineté. L'immunité est un concept présent aussi bien dans les juridictions nationales que celles internationales et s'applique de manière spécifique à plusieurs sujets de droit. On distingue les immunités selon la personne titulaire de l'immunité (Etats, agents diplomatiques…), selon l'objet qui est protégé (archives, moyens de transports, comptes bancaires…) et selon le domaine dans lequel joue l'immunité (douanière, fiscale…). L'immunité à prendre en compte ici, est l'immunité internationale, définie comme

[3] S/RES/1593 (2005), 31 mars 2005. C'est aussi par décision du Conseil de sécurité que la situation en Libye a été renvoyée devant la CPI avec l'adoption de la résolution 1970, votée à l'unanimité le 26 février 2011.
[4] Article 4 (o) de l'acte constitutif de l'Union africaine.
[5] J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 558.

l'obligation faite à l'Etat en vertu du droit international public de ne pas exercer sa juridiction contre un Etat étranger ou son représentant. De fait, les condamnations des anciens présidents malien[6], centrafricain[7], malgache[8] ou éthiopien[9] dans leur propre Etat, ne sont pas prises en compte dans cette étude.

Mais formulé à l'encontre de Guillaume II depuis le traité de Versailles[10], le principe de l'exclusion de l'immunité pénale d'un chef d'Etat et plus généralement d'un gouvernant poursuivi pour un crime international grave, semblait admis. Il était affirmé dans le statut des juridictions pénales internationales, celui du Tribunal militaire de Nuremberg[11], la charte du Tribunal militaire de Tokyo[12], les statuts des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie[13] et le Rwanda[14], et le statut de la Cour pénale internationale[15]. Le Tribunal militaire de Nuremberg avait en effet déclaré : « Le principe du droit international, qui dans certaines circonstances protège les représentants d'un Etat, ne peut s'appliquer aux actes condamnés comme criminels par le droit international. Les auteurs de ces actes ne

[6] Moussa Traore, ancien président malien, a été renversé en 1991 après 23 ans de pouvoir. Il est condamné en 1993 à mort et sa peine commuée en prison à perpétuité, pour avoir réprimé dans le sang un soulèvement populaire. Moussa Traoré et son épouse ont été graciés en 2002.

[7] Jean Bedel Bokassa, ex-empereur de Centrafrique (1965-1979) a été condamné à mort en 1987 notamment pour avoir ordonné le massacre d'enfants. Sa peine a été commuée en travaux forcés à perpétuité puis en réclusion. Libéré en 1993, il est mort trois ans plus tard.

[8] Marc Ravalomanana, président malgache de 2002 à 2009, a été condamné en août 2010 aux travaux forcés à perpétuité pour la mort de 36 manifestants abattus par sa garde en 2009. Il a été libéré en mai 2015.

[9] Mengistu Haile Mariam, a été reconnu coupable de génocide pendant la période de la « Terreur rouge » (1977-1978) et condamné en 2007 à la prison à vie par contumace, puis à mort en appel en 2008. Il vit en exil au Zimbabwe depuis en 1991.

[10] Article 227 du traité de Versailles du 28 juin 1919.

[11] Article 7 du statut du Tribunal militaire de Nuremberg.

[12] Article 6 de la charte du Tribunal militaire de Tokyo.

[13] Article 7, § 2 des statuts du TPIY.

[14] Article 6, § 2 des statuts du TPIR.

[15] Article 27 du statut de la Cour pénale internationale.

peuvent invoquer leur qualité officielle pour se soustraire à la procédure normale ou se mettre à l'abri du châtiment »[16]. Le caractère général de cette déclaration, la codification des principes de Nuremberg par la Commission du droit international[17] en 1950, l'affirmation constante de la non pertinence du caractère officiel dans les procédures concernant les crimes les plus graves et les différentes procédures engagées contre des chefs d'Etats et des gouvernants, avaient laissé croire que l'impunité n'était plus possible pour ces crimes.

La position de l'Union africaine vis-à-vis de la CPI, réaffirmée par le 26ème sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, continue donc de susciter de nombreux commentaires sur la volonté des Etats africains de lutter contre l'impunité sur le continent, lorsque l'on met en cause l'un de ses dirigeants. Pourtant, même si les cas sont rares, avant Omar El Bashir, deux mandats d'arrêt ont été délivrés par des tribunaux internationaux à l'encontre de deux chefs d'État en exercice, Slobodan Milosevic en 1999[18] et Charles Taylor en 2003[19]. A l'épreuve de la justice pénale internationale[20], les immunités sont-elles l'objet

[16] Jugement des 30 septembre-1er octobre 1946, *Procès*, doc. Off, I, p. 235.
[17] Voir notamment le principe III selon lequel « le fait que l'auteur d'un crime international a agi en qualité de chef d'État ou de fonctionnaire ne dégage pas sa responsabilité en droit international ».
[18] En mai 1999, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a émis un acte d'accusation à l'encontre de Milosevic, chef d'État en exercice, pour les actes de ses subordonnés. *Procureur c. Milosevic et autres* (1999), affaire no IT-02-54 (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie).
[19] Le 7 mars 2003, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TPSSL) a produit un acte d'accusation et un mandat d'arrêt à l'encontre de Charles Taylor. Le mandat d'arrêt est rendu public le 4 juin 2003 alors que Charles Taylor est en voyage officiel au Ghana. Voir *Prosecutor c. Taylor* (2003), affaire no SCSL-03-01-I (Special Court for Sierra Leone).
[20] J.-P. BAZELAIN et T. CRETIN, *La justice pénale internationale : son évolution, son avenir de Nuremberg à La Haye*, éd. PUF, coll. Criminalité internationale, 2000. Sur l'historique concis de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale, voir, R. BADINTER, « De Nuremberg à la Haye », *Revue Internationale de Droit Pénal* (Vol. 75), p. 700-707 ; J.-P.

d'une pratique différente des Etats africains, différente du reste de la communauté internationale ? L'Afrique défend-elle une conception particulière de l'immunité de leurs chefs d'Etat ? Doit-on voir dans la position de l'Union africaine, en matière de justice pénale internationale, une tendance spécifique à la surprotection des chefs d'Etats, prolongement en droit international du culte de la personnalité dont bénéficient ces derniers en Afrique noire francophone ? L'examen de la pratique dans le cadre des « Usages du droit en Afrique », révèle nettement une conception africaine très conservatrice des immunités pénales des chefs d'Etats. Elle est confirmée par une pratique en faveur de la soustraction des chefs d'Etat en exercice à toutes juridictions (**I**) et une soumission dont la lenteur renforce l'impression d'impunité (**II**).

I - La soustraction des chefs d'Etat en exercice

La soustraction des chefs d'Etat africains en exercice à toute juridiction étrangère apparaît à bien des égards comme une pratique et une position classique du droit international (***A***). Envisagée sous l'angle de la responsabilité pénale devant une juridiction internationale, cette position est biaisée (***B***).

A - Une soustraction justifiée devant les juridictions étrangères

Le développement du droit international pénal et la mobilisation internationale contre l'impunité avaient laissé penser que l'immunité pénale d'un gouvernant ne pouvait plus faire obstacle à des poursuites pénales. Mais la mise en œuvre de la compétence universelle a connu un coup d'arrêt avec la décision rendue le 14 février 2002 par la Cour internationale de Justice[21]. Cet arrêt vient à contrecourant « d'une jurisprudence et d'une doctrine largement favorables à l'exclusion de l'immunité pénale pour des crimes graves

---

COLIN, « Variations sur la justice pénale internationale », *AFRI* 2006, p. 67-82.

[21] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ,* arrêt du 14 fév. 2002 (République démocratique du Congo c. Belgique).

de droit international humanitaire »[22]. Il affirme clairement l'inexistence en droit international coutumier, de l'exclusion de l'immunité d'un ministre des affaires étrangères[23].

Pour la Cour internationale de justice, « les fonctions d'un ministre des Affaires étrangères sont telles que, pour toute la durée de sa charge, il bénéficie d'une immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totales à l'étranger »[24]. C'est donc en se fondant sur l'arrêt *Yerodia* que les Etats africains vont exclure la compétence universelle des juridictions étrangères, lorsque sont mis en cause les représentants de l'Etat bénéficiant des immunités d'exécution et de juridiction. C'est ce qu'ils ont qualifié d'« utilisation abusive de la compétence universelle », objet de décisions de l'Union africaine et d'un rapport Union africaine-Union européenne[25].

Les immunités des représentants de l'Etat ne sont toutefois pas absolues. La CIJ retient elle-même quatre situations dans lesquelles la responsabilité pénale peut être mise en cause. Premièrement, ministre en exercice ou pas, ce dernier peut être traduit devant ses propres juridictions internes selon les règles internes. Deuxièmement, les immunités ne font pas obstacle devant les juridictions d'un Etat étranger, lorsque l'Etat d'origine du représentant décide de lever son

---

[22] E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 5ème éd., p. 959.

[23] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ,* arrêt du 14 fév. 2002, § 52, 53, 58. Voir notamment § 58, « La Cour a examiné avec soin la pratique des Etats, y compris les législations nationales et les quelques décisions rendues par de hautes juridictions nationales, telle la Chambre des lords ou la Cour de cassation française. Elle n'est pas parvenue à déduire de cette pratique l'existence, en droit international coutumier, d'une exception quelconque à la règle consacrant l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité des ministres des Affaires étrangères en exercice, lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ».

[24] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ, arrêt du* 14 fév. 2002, § 54.

[25] Rapport UA-UE, *Groupe d'experts techniques* ad hoc *sur le principe de la compétence universelle*, 15 avril 2009, *Revue belge de droit international*; 2009, vol. 42, p. 240-272.

immunité[26]. Troisièmement, un ancien ministre n'ayant plus la totalité des immunités de juridiction, la compétence universelle pourra s'exercer au titre d'actes accomplis avant ou après la période d'exercice des fonctions et pour les actes accomplis à titre privé pendant qu'il était encore en fonction. Enfin, les immunités ne seraient pas retenues pour les poursuites devant les juridictions pénales internationales compétentes[27].

Ainsi, hormis ces différents cas, l'immunité de juridiction devient un obstacle procédural pour tout juge saisi d'une requête contre un chef de gouvernement, un ministre des affaires étrangères ou toutes les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une mission spéciale de l'Etat d'envoi. Lorsqu'il est saisi d'une requête mettant en cause un des hauts représentants de l'Etat couvert par l'immunité de juridiction, le juge doit opposer logiquement une fin de non-recevoir. L'immunité de juridiction empêche donc le procès. Elle n'est en principe pas le corollaire de l'impunité. Mais comme sa raison fondamentale est de protéger l'Etat, les chefs d'État en exercice bénéficient d'une inviolabilité et d'une immunité de juridiction pénale[28].

Cette position n'est pas spécifiquement africaine. Elle est admise et étendue à d'autres agents par la Cour de cassation française[29], prévue

---

[26] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ,* arrêt du 14 fév. 2002, § 61.

[27] *Idem*.

[28] R. PROUVEZE, « Les chefs d'Etat sont-ils intouchables ? », https://fondation.unilim.fr/chaire-gcac/2015/01/22/conference-chefs-etat/, consulté le 1er octobre 2015.

[29] Par exemple, dans l'affaire du *Joola* où un juge d'instruction français avait délivré des mandats d'arrêts à l'encontre du premier ministre et du ministre des forces armées du Sénégal, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait validé l'annulation des mandats au motif que « … la coutume internationale qui s'oppose à la poursuite des États devant les juridictions pénales d'un État étranger s'étend aux organes et entités qui constituent l'émanation de l'État ainsi qu'à leurs agents en raison d'actes qui, comme en l'espèce, relèvent de la souveraineté de l'État concerné », Cour de cassation, chambre criminelle, 19 janvier 2010,

au Code de procédure pénale belge[30] et correspond à l'état du droit international[31]. C'est donc en se fondant largement sur cet arrêt de principe[32] et sur les principes de souveraineté, d'indépendance et de courtoisie que les Etats africains rejettent toute idée de comparution d'un chef d'Etat en exercice devant une juridiction étrangère. Juger le chef de l'Etat, c'est finalement juger l'Etat[33], donc exercer des actes de contraintes sur un sujet souverain[34], ce qui est en contradiction flagrante avec l'affirmation selon laquelle « Il n'est plus guère contesté désormais que l'immunité du chef d'État est une manifestation de l'immunité de l'Etat lui-même, laquelle est amplement justifiée par

---

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000021729943.

[30] Article 1 bis du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

[31] A. LAGERWALL « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », in *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009. pp. 755-756; http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2009_num_55_1_4094 ; voir aussi I. Blanco CORDERO, « Compétence universelle. Rapport général », *Revue internationale de droit pénal* 2008/1 (Vol. 79), p. 13-57.

[32] J.-P. QUENEUDEC, « Un arrêt de principe : l'arrêt de la CIJ du 14 février 2002 », en ligne : Actualité et Droit international http://www.ridi.org/adi ; J. VERHOEVEN, « Mandat d'arrêt international et statut de ministre » (mai 2002), Actualité et Droit international <http://www.ridi.org/adi> ; M. KAMTO, « Une troublante « immunité totale » du ministre des Affaires étrangères (Sur un aspect de l'arrêt du 14 février 2002 dans l'affaire relative au *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000*) », *Revue belge de droit international ;* 2002, p. 518-522.

[33] A. FENET, « La responsabilité pénale internationale du chef d'État », *Revue générale de droit*, vol. 32, n° 3, 2002, p. 585-615, http://id.erudit.org/iderudit/1028083ar.

[34] La Cour internationale de justice a apporté quelques précisions sur la portée des immunités du chef de l'Etat étranger dans son arrêt rendu le 4 juin 2008 dans l'affaire relative à *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, (Djibouti c. France) ;* voir à ce propos, I. PREZAS « La répression nationale face au juge international ; à propos de l'affaire de l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France) ». *In: Annuaire français de droit international,* volume 54, 2008. p. 237-273 ; *http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2008_num_54_1_4025.*

son indépendance »[35]. Si la validité des immunités ne semble pas souffrir de contestation pour ce qui concerne les juridictions nationales, l'argument est biaisé lorsqu'il s'agit d'une juridiction pénale internationale.

B - Une soustraction biaisée devant les juridictions internationales

Les poursuites engagées contre les présidents Omar El Béchir, William Ruto et Uhuru Kenyatta, sont le fait de la Cour pénale internationale. La justice pénale internationale est donc exercée par une juridiction internationale créée sur la base d'un traité, le statut de Rome, portant création de la Cour pénale internationale ; et met en œuvre la juridiction de cette Cour envers le président en exercice d'un Etat partie[36] ou non au statut de la Cour[37]. La Cour exerce sa compétence dans trois cas[38]. Dans le premier cas, une situation constitutive d'un crime visé par le statut de la Cour[39] est déférée par

---

[35] M. COSNARD, « Les immunités du chef d'État », *in* Société française pour le droit international, Colloque de Clermont-Ferrand, Rapport introductif, juin 2001, note 13, p. 9.

[36] Le Kenya a procédé à la signature du statut de Rome le 11 août 1999 et déposé son instrument de ratification du statut de Rome le 15 mars 2005.

[37] Le Soudan a signé le statut de Rome le 8 septembre 2000, mais ne l'a pas ratifié.

[38] Article 13 du statut de la Cour pénale internationale.

[39] *Ratione materiae*, l'article 5 du statut de la Cour prévoit sa compétence pour juger les auteurs des crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre commis dans un conflit armé international ou non international et les crimes d'agression. *Ratione temporis*, elle est compétente à partir du 1er juillet 2002. *Ratione personae*, la Cour est compétente à l'égard des crimes commis par des personnes physiques ressortissants des Etats parties, ou pour des crimes commis sur le territoire d'un Etat membre. V. W. SCHABAS, *The International Criminal Court : a commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press, 2010, (LXX) 1259 p. ; J. DORIA, H.-P. GASSER, C. BASSIOUNI, *The legal regime of the International Criminal Court : essays in honour of Professor Igor Blishchenko*, Martinus Nijhoff, 2009, 1121 p. ; D. BECHERAOUI, « L'exercice des compétences de la Cour pénale internationale », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3-4, (vol. 76), p. 341-373.

un Etat partie[40]. Deuxièmement, une situation est déférée par le Conseil de sécurité de l'Organisation de Nations unies sur le fondement du chapitre VII de la charte des Nations unies[41]. Enfin, la troisième hypothèse concerne le cas d'une enquête ouverte à l'initiative du procureur[42]. Sans ignorer la tension entre les articles 27 et 98 du statut de Rome, si l'immunité garde tout son intérêt dans la mise en œuvre de la compétence universelle d'un Etat[43], elle ne devrait pas être invocable lorsque les poursuites émanent d'une juridiction pénale internationale agissant sous instigation du Conseil de sécurité[44], ou auquel l'Etat a lui-même choisi d'être partie. La qualité officielle de l'auteur présumé ne devrait donc pas entrer en ligne de compte comme les tribunaux pénaux *ad hoc*[45] l'ont souligné dans les affaires *Milosevic*[46], *Blaskic*[47], et tel qu'il a été repris par le tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone[48].

---

[40] Article 13 a) et article 14 du statut de la Cour pénale internationale.
[41] Article 13 b) du statut de la Cour pénale internationale.
[42] Article 13 c) et article 15 du statut de la Cour pénale internationale.
[43] Sur la levée des immunités de juridictions dont bénéficient les chefs d'Etats et membres du gouvernement, il n'y a pas de position unanime. Si la jurisprudence des tribunaux internes, notamment britannique et français, respectivement dans les affaires *Pinochet* et *Kadhafi*, ont pu laisser croire dans un premier temps à la mise à l'écart des immunités dès lors qu'étaient visés des crimes les plus graves, la Cour internationale de justice dans l'affaire *Yerodia Ndombassi* (arrêt du 14 février 2002. §.58) n'est pas arrivée à la même conclusion au regard de la pratique internationale. Cette dernière constate l'absence d'une exception coutumière au respect de l'immunité pénale et l'inviolabilité des ministres des affaires étrangères, même lorsque ces derniers sont soupçonnés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.
[44] N. BLAISE, « Les interactions entre la cour pénale internationale et le conseil de sécurité : justice versus politique ? », *Revue internationale de droit pénal* 3/2011 (Vol. 82), p. 420-444 ; URL : www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2011-3-page-420.htm.
[45] J. FERNANDEZ, « L'expérience mitigée des tribunaux pénaux internationaux. Les limites de la justice pénale internationale », *Annuaire français des relations internationales (AFRI)*, 2008, vol. IX, p. 223-241.
[46] L'absence d'immunité du chef d'Etat a été mise en application par le TPIY lorsque le 24 mai 1999, Slobodan Milosevic, président de la république

Dans le cadre de l'Union africaine, les Etats africains ont décidé, dès lors qu'il s'agit de chefs d'Etat en exercice, de ne pas coopérer avec la Cour pénale internationale quelle que soit la base juridique des poursuites. Après avoir exprimée ses réserves sur ces procédures et prônée une suspension des poursuites[49], l'Union africaine a convoqué en 2013 un sommet extraordinaire sur la CPI, au cours duquel elle a adopté une décision établissant qu' « aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat »[50].

Cette position ferme est ensuite confortée par l'adoption du protocole de Malabo portant modifications du protocole portant statut

---

fédérale de Yougoslavie et quatre hauts responsables ont été mis en accusation. W. BOURDON, *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, 2000, p. 120-122.

[47] La Chambre d'appel rappelle la nature novatrice et radicale de l'obligation de coopération ainsi que son caractère indéniable sur la souveraineté des Etats et la sécurité nationale. TPIY, *Blaskic*, Appel relatif à la requête de la république de Croatie aux fins d'examen de la décision de la chambre de première instance rendue le 18 juillet 1997, *Chambre d'appel*, 29 octobre 1997.

[48] Affaire n° SCSL-2003-01-I, *Prosecutor v. Taylor*.

[49] Assembly/AU/Dec. 221 (XII), *Décision sur la demande faite par le Procureur de la Cour pénale internationale de la mise en accusation du président de la République du Soudan, Omar Hassan Ahmed Al Bashir,* 3 février 2009 ; Assembly/AU/Dec. 245 (XIII) rev. 1, *Décision sur le rapport de la Commission sur la réunion des Etats africains parties au Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/13 (XIII)*, 1-3 juillet 2009 ; Assembly/AU/Dec. 270 (XIV), *Décision sur le rapport de la Commission sur le rapport de la deuxième réunion des Etats africains parties au Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/8 (XIV)*, 2 février 2010 ; Assembly/AU/Dec. 296 (XV), *Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/Dec. 270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/10 (XV),* 27 juillet 2010.

[50] Assemblée de l'UA, Quinzième session extraordinaire, « Décision sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI) - Ext/Assembly/AU/Dec.1(Oct.2013) », Addis-Abeba, 12 octobre 2013.

de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme[51]. Ce protocole crée une section du droit international pénal[52] mais prévoit une clause d'immunité selon laquelle « Aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'État ou de gouvernement de l'UA en exercice, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout haut responsable de l'État, selon les fonctions qu'il assume, au cours de son mandat »[53]. Une telle clause largement critiquée est incompatible avec les objectifs et les principes directeurs de l'Union africaine, notamment l'article 4 (o) de l'acte constitutif de l'Union africaine[54].

Enfin, à défaut d'avoir pu mettre en œuvre l'article 16[55] du statut de la Cour, les Etats africains ont réussi à faire amender le statut de Rome et son règlement de procédure et de preuve lors de l'Assemblée des Etats parties qui a adopté trois amendements qui assouplissent les conditions de comparution devant la Cour[56]. Concrètement, il y a lieu

[51] Décision sur les projets d'instruments juridiques, Assembly/AU/Dec.529(XXIII), 26 et 27 juin 2014.

[52] Article 9 du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

[53] Article 46 A bis du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

[54] D. GNAMOU-PETAUTON, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : A propos de la position de l'Union africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir», *in* J.-F. AKANDJI-KOMBE, *L'Homme dans la société internationale, Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, p. 1255-1295.

[55] Article 16 « Sursis à enquêter ou à poursuivre// Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »

[56] Il s'agit des modifications aux règles 68, 100, 134 bis, 134 ter et 134 quater concernant respectivement le recours facilité à des témoignages préenregistrés ; la possibilité pour la Cour de décider de siéger en dehors de La Haye pour tout ou partie d'un procès ; la possibilité d'être présent au procès par visioconférence ; d'y être représenté par son conseil, soit dans des

de relever que la stratégie kenyane a permis *in fine* de soustraire « licitement », William Ruto et Uhuru Kenyatta de la compétence de la Cour[57]. Toutefois, les comparutions même limitées marquent un timide espoir de soumission des chefs d'Etat à la juridiction pénale internationale.

II - La soumission lente

Les Etats africains ont une attitude qui, bien qu'ambivalente reposent sur des arguments qui ne doivent pas être balayés d'un revers de la main. L'invocation de la primauté de la paix sur la justice, comme le reproche d'une cour néo coloniale[58] ne sont pas totalement infondés et font d'ailleurs apparaître un souci de lutte contre l'impunité. La soumission paraît différée (***A***), mais l'espoir d'une soumission souhaitée vient des juridictions et législations internes (***B***).

« circonstances exceptionnelles », soit dans le cas de mandat pour exercer des fonctions extraordinaires au plus haut niveau national.

[57] Emilie ORENGA et Vony RAMBOLAMANANA, « Retour sur les travaux de la 14e Assemblée des Etats parties de la Cour pénale internationale : Qui sont les grands gagnants ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 3 mars 2016. URL : http://revdh.revues.org/1850, Voir aussi, de J.-B. JEANGENE VILMER, dir., « L'Afrique face à la justice pénale internationale », *Études internationales*, volume 45, numéro 1, mars 2014, p. 5-26.

[58] A.-C. MARTINEAU, « La justice pénale internationale, l'Afrique et le refoulé colonial », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XIII | 2016, mis en ligne le 12 février 2016. URL : http://champpenal.revues.org/9300; W. ZOUNGRANA, « Au-delà de la critique… Approches tiers-mondistes et scènes internationales d'exercice du droit pénal », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XIII | 2016, mis en ligne le 12 février 2016. URL : http://champpenal.revues.org/9294 ; G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « La Cour pénale internationale et l'Afrique 10 ans après : des péchés et quelques voies de salut », *Cours nouveau. Revue africaine trimestrielle de stratégie et de prospective*, 2013, numéro spécial n° 9-10 : 181-200 ; E. DAVID , 2013, « La Cour pénale internationale fait-elle preuve de partialité à l'encontre de l'Afrique ? », Justice en ligne, 26 décembre. Consulté sur Internet (www.justice-en-ligne.be/article596.html), consulté le 2 octobre 2015.

A - La soumission différée

L'attitude des Etats africains jusqu'à l'adoption du protocole de Malabo reposait essentiellement sur le respect de la souveraineté des Etats par le biais des immunités de leur premier représentant et le souci de favoriser un retour à la paix. D'abord, sans remettre en cause l'obligation de lutter contre l'impunité, l'Union africaine et ses Etats confrontés à l'application des articles 3(f)[59] et 4(h)[60] et l'article 4(o)[61], ont préféré procéder à une neutralisation temporaire[62] de la dernière disposition.

Ainsi, l'organisation panafricaine dans ses décisions « souligne que compte tenu du caractère délicat des processus de paix en cours au Soudan, l'approbation de cette requête risque de compromettre sérieusement les efforts en cours visant à faciliter le règlement rapide du conflit au Darfour »[63] et dans le même temps elle « condamne les violations flagrantes des droits de l'homme au Darfour et demande instamment que les auteurs de ces violations soient arrêtés et traduits en justice… »[64]. L'Union prend position en faveur de la répression des violations graves mais accorde plus d'intérêts au processus de paix car les avantages de la mise en œuvre de l'accord global au Darfour

[59] L'article 3(f) de l'acte constitutif pose en effet comme objectif de l'Union, la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent.
[60] Non encore entrée en vigueur, l'exigence de restauration peut relever subsidiairement de l'article 4 (h) dans sa dimension modifiée par le protocole d'amendement, c'est-à-dire le droit d'intervention en vue de « restaurer la paix et la stabilité dans un Etat membre de l'Union ».
[61] L'article 4 (o) de l'acte constitutif concerne le « respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, et (la) condamnation et (le) rejet de l'impunité… ».
[62] D. GNAMOU-PETAUTON, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : A propos de la position de l'Union africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir», *in* J.-F. AKANDJI-KOMBE*, L'Homme dans la société internationale, Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier,* p. 1255-1295.
[63] Assembly/AU/Dec. 221 (XII), 2 février 2009, §. 2.
[64] Assembly/AU/Dec. 221 (XII), 2 février 2009, §. 7.

apparaissent supérieurs au mandat d'arrêt lancé contre le président soudanais[65].

Dans le même sens de la primauté accordée au processus de paix, la mise aux voix, au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, de la suspension pendant un an des procès intentés contre les dirigeants kenyans, visait notamment à « prévenir toute aggravation de la situation concernant la paix et la sécurité au Kenya et dans les pays voisins »[66].

Le processus de restauration de la paix exclu alors une mise en œuvre immédiate des poursuites. Que ce soit pour le président soudanais[67] ou le président et le vice-président Kenyan[68], l'Union africaine a demandé que les poursuites soient différées. Ensuite, les différentes poursuites des chefs d'Etat ou de hautes personnalités bénéficiant d'immunités, à la fin de leur mandat sans opposition de l'Union africaine ou de ses Etats membres semblent attester que la soustraction des chefs d'Etat en exercice de la juridiction de la Cour pénale internationale, est principalement due à la nécessité de respecter leur souveraineté. Les arrestations, les procès et les condamnations de Charles Taylor et de Jean-Pierre Bemba respectivement par le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone et la Cour pénale internationale semblent être une preuve de cet intérêt à lutter contre l'impunité. Charles Taylor a fait l'objet d'un acte d'accusation et d'un mandat d'arrêt rendu public 2003 alors qu'il était

---

[65] PSC/AHG/2(CCVII), *Report of the African Union High Level Panel on Darfur*, octobre 2009, 135 p.

[66] Le 13 novembre 2013, sept des 15 membres du Conseil de sécurité avaient voté en faveur du texte sur l'ajournement des procès du Président kényan, Uhuru Kenyatta, et de son vice-président, William Ruto, huit autres se sont abstenu http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31516#.V1RJZJHhA2x

[67] Union africaine, *Rapport du président de la Commission*, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, SP/Assembly/PS/RPT(I), Tripoli, 31 août 2009, p. 17.

[68] Voir http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31516#.V1RJZJHhA2x .

toujours président en exercice du Liberia. L'acte d'accusation du 7 mars 2003 l'inculpait d'une dizaine de chefs d'accusation de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves du droit international pour son rôle dans le soutien des groupes rebelles sierra-léonais pendant le conflit armé dans ce pays. Arrêté et transféré à La Haye en 2006, le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone l'a condamné à cinquante ans de prison en 2012, et la peine a été confirmée en 2013 pour avoir planifié ces crimes les plus graves. Quant à Jean Pierre Bemba, il était vice-président de la République démocratique du Congo pendant le gouvernement de transition. Arrêté en 2008 à Bruxelles, il est accusé de crimes sexuels, de crimes contre l'humanité et de crime de guerre commis en République centrafricaine d'octobre 2002 à mars 2003. Jean-Pierre Bemba est finalement condamné le 21 mars 2016 en tant que commandant militaire pour crime contre l'humanité et crime de guerre[69].

Enfin, la condamnation le 30 mai 2016 d'Hissène Habré vient concrétiser cette lutte contre l'impunité. En effet l'Union africaine peut désormais se prévaloir d'avoir mis en place une juridiction, qui aura assuré le procès, d'un ancien chef d'Etat accusé des crimes les plus graves. Avec l'accord UA-Sénégal du 22 août 2012 portant création des chambres africaines extraordinaires au sein du système judiciaire sénégalais, ces dernières, conformément à l'article 1er de leur statut se sont penchées sur la poursuite des crimes internationaux commis au Tchad du 7 juin 1982 au 1er décembre 1990. Même s'il a fallu que le déclic vienne d'un mandat d'arrêt lancé en 2005 par les autorités judiciaires belges, cette condamnation constitue un exemple concret de la mise en place d'une juridiction *ad hoc* africaine ayant jugée un ancien chef d'Etat pour des crimes internationaux. Ce premier pas franchi laisse entrevoir de l'espoir que la vitalité de la société civile africaine nourrit.

[69] Le procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08.

B - La soumission souhaitée

De manière générale, la soumission des gouvernants à une juridiction pénale internationale est prévue par la Cour internationale de justice. Dans les exceptions à l'immunité de juridiction, la Cour avait relevé qu' « un ministre des affaires étrangères ou un ancien ministre des affaires étrangères peut faire l'objet de poursuites pénales devant certaines juridictions pénales internationales dès lors que celles-ci sont compétentes. ». La Cour avait poursuivi en citant précisément comme exemples « le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, établis par des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en application du chapitre VII de la charte des Nations unies, ainsi que la future Cour pénale internationale instituée par la convention de Rome de 1998 ». Elle a même rappelé que « Le statut de cette dernière prévoit expressément, au paragraphe 2 de son article 27, que « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne ».

Même s'il faut admettre que l'arrêt *Yerodia* comporte quelques difficultés d'interprétations, la formulation claire de ce passage ne laisse pas de doute sur la possibilité offerte à la CPI de mettre en cause le président en exercice d'un Etat partie pour les crimes les plus graves. Malgré le retrait des charges par l'accusation le 5 décembre 2014 et la décision de la chambre d'accusation du 15 mars 2015 de mettre fin à la procédure, la comparution de Uhuru Kenyatta, président kenyan en exercice[70] est sur le plan symbolique, une victoire. C'est la conséquence logique d'un ordre juridique interne qui par sa constitution et la loi de mise en œuvre du statut de la Cour exclut l'immunité du chef de l'Etat. La Constitution kényane, notamment en son article 143(4) interdit l'extension de l'immunité accordée au président qui le soustrairait à des poursuites pénales en vertu de traités auxquels le Kenya est partie et qui eux-mêmes

[70] Le procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11

interdisent ce type d'immunité[71]. L'espoir est donc doublement permis.

Premièrement les juridictions internes retiennent une position beaucoup plus nuancée de l'immunité des chefs d'Etat en exercice. Ainsi, le Conseil constitutionnel burkinabè admet la compatibilité de l'article 27[72] du statut de la Cour pénale internationale qui écarte la qualité officielle dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale d'un chef d'Etat à la Constitution burkinabè[73]. Plusieurs Etats comme la République démocratique du Congo ou le Gabon se sont engagés dans l'incorporation et la mise en œuvre du statut de Rome en droit interne.

Ensuite, lorsqu'elle est confrontée à l'inexécution du mandat d'arrêt lancé par la Cour pénale internationale contre Omar Al Bashir, la Cour suprême d'Afrique du Sud sans nier la tension entre l'article 27 et l'article 98[74], fait prévaloir, dans sa décision du 15 mars 2016,

---

[71] Article 143(4) de la Constitution du Kenya « The immunity of the President under this Article shall not extend to a crime for which the President may be prosecuted under any treaty to which Kenya is party and which prohibits such immunity. »

[72] Article 27 « Défaut de pertinence de la qualité officielle // 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine. // 2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

[73] Avis juridique n°2003-08 sur le statut Rome de la Cour pénale internationale adoptée le 17 juillet 1998.

[74] Article 98 « Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise // 1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique

l'obligation de coopérer à l'arrestation et à la remise d'un président en exercice, le président soudanais Omar El Béchir, sur la base de la résolution 1593 du Conseil de sécurité, sur les immunités de ce président. La Haute Cour rappelle de surcroît le bien-fondé de l'injonction sur le fondement de la loi de mise en œuvre du traité et de la Constitution sud-africaine.

Enfin, l'exemple des chambres extraordinaires a servi de modèle d'inspiration à la Centrafrique pour la mise en place d'une Cour pénale spéciale[75] chargée de juger les crimes graves commis depuis 2003. Cette Cour spéciale largement soutenue par les Nations unies qui ont signé le 8 août 2014 un protocole d'accord portant création de cette cour et composée de juges centrafricains et internationaux, exclut la prise en compte de la qualité officielle du mis en cause. En effet, son article 56 prévoit que « La présente loi s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle ».

Deuxièmement, on constate une certaine effervescence de la société civile qui n'hésite pas à recourir aux juridictions nationales ou régionales. C'est ainsi que la cour de justice d'Afrique de l'est instruit actuellement une plainte déposée par des organisations de la société civile et des avocats burundais contre le président Pierre Nkurunziza qui brigue un troisième mandat.

*

* *

Si les immunités jouent pour les chefs d'Etats en exercice devant les juridictions nationales, la mise en cause de leur responsabilité pour les crimes graves à la fin de leur mandat n'est plus exclue depuis l'affaire Pinochet. Les différentes condamnations d'anciens présidents tels Hissène Habré, Charles Taylor, la comparution d'un président en exercice devant la Cour pénale internationale, ou le procès en cours

---

d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité. »

[75] Loi organique n° 15.003 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour pénale spéciale du 3 juin 2015.

de Laurent Gbagbo ravivent l'espoir d'une société africaine en mutation. Quant à l'exclusion des immunités des chefs d'Etat en exercice devant les juridictions pénales internationales, elle connaît une lente évolution grâce aux (ou à cause des) situations africaines. L'espoir ici aussi est permis.

COHABITATION COMMUNAUTAIRE A L'EPREUVE DES CONFLITS FONCIERS DANS LA REGION DE DJUGU (RDC) DE 1999 A 2015. ANALYSE DES FACTEURS ENDOGENES ET EXOGENES

Kumbatulu Bakulu Alain,
enseignant-chercheur à l'Université de Kisangani

Résumé : L'Ituri a connu sa part de guerre et de violence, même si celle-ci s'est déroulée dans l'ombre des autres guerres qui ont ravagé la RDC. Selon les avis de plusieurs observateurs, l'éruption de violence de 1999 était directement causée en Ituri par un conflit local profondément enraciné, en rapport avec, d'abord des questions d'accès à la terre suivies d'opportunités économiques et d'enjeux du pouvoir politique. Dans le territoire de Djugu, déclencheur de la guerre sanglante de 1999 à 2003 en Ituri, à partir d'un conflit foncier à la chefferie des Walendu Pitsi, on observe, au cours de la période post-conflit de 2004 à 2015, une intensité des litiges fonciers qui entame la cohabitation des populations locales et engendre des violences communautaires. A cet effet, nous analysons les principaux facteurs, notamment endogènes et exogènes, qui concourent à la recrudescence, à la résurgence et à la persistance des conflits fonciers influant négativement sur la cohabitation communautaire dans le territoire de Djugu.
Mots clés : Conflit, Conflit foncier, Autochtones, Allochtones, Facteurs, Facteurs endogènes et exogènes.

COMMUNITY COHABITATION TO THE LAND CONFLICTS PROOF IN THE REGION OF DJUGU (DRC) FROM 1999 TO 2015. ANALYSE OF ENDOGENOUS AND EXOGENOUS FACTORS

Kumbatulu Bakulu Alain

Sumary : Ituri knew it's part of war and violence, even if those took place ini the shadow of wars which devastated DRC. According to the opinion of many observers, the irruption of violence was directely causal in Ituri by a

local conflict deep-rooted, in relation to, first the land access issues follows by the economic opportunity and the stake of politic power. In the territory of Djugu, release mechanism of bloody war from 1999 to 2003 in Ituri begun from a land conflict in Walendu Pitsi entity, it's observed, during the post-conflict period from 2004 to 2015 an intensity of land dispute which is damaging the local people cohabitation and creating community violence. In this respect, we analyse the main factors, in particular endogenous and exogenous which contribute to fresh outbreak to the resurgence and to the persistence of conflicts influencing negatively on the community cohabitation in the entity of Djugu.
Key words : Conflict, land's conflict, native, allogenic, endogenous and exogenous facto

Les conflits fonciers ont été à l'origine de la guerre sanglante de l'Ituri de 1999 à 2003. Elle a été déclenchée dans le territoire de Djugu. A ce sujet, Ndjango Ogombi[1] fait savoir qu'en juin 1999, un bras de fer s'engage autour de l'agrandissement des concessions léguées par les colons belges et de la destruction des récoltes dans les champs environnant ces domaines, entre quelques concessionnaires appartenant à la communauté Hema et des exploitants agricoles de la communauté Lendu dans la collectivité des Walendu Pitsi en territoire de Djugu.

Pour défendre leurs droits de jouissance sur les terres que les autorités administratives et judiciaires venaient d'attribuer injustement à quelques éleveurs Hema, les cultivateurs Lendu concernés par ces mesures avaient choisi la violence comme moyen de règlement du litige ainsi né. Face à cette violence, et en l'absence de l'autorité de l'Etat, les éleveurs s'étaient tournés vers les militaires pour, non seulement se protéger contre la violence, mais aussi et surtout pour organiser des représailles et maintenir la situation en état.[2]

---

[1] Ndjango OGOMBI, *Pour une nouvelle ère de cohabitation intercommunautaire en Ituri,* Edition BUTRAD, Kisangani, 2005, p. 3.
[2] Pax Christi, *Perspectives de paix en Ituri : Recommandations politiques aux autorités Belges et les institutions européennes,* 2003, p. 3.

En l'absence d'un Etat de droit, ajoute Ndjango Ogombi[3], le feu ethnocentrique allumé va bel et bien s'étendre dans les deux groupes ethniques, l'un et l'autre se rangeant derrière les siens par pure solidarité ethnique. Le conflit va s'étendre dans tout l'Ituri, suite à des alliances et parrainages malencontreux, à d'autres ethnies avec des ramifications dans d'autres parties de la RDC, dans les pays des Grands Lacs, voire dans le milieu maffieux de l'Europe de l'Est, conclut l'auteur. Au cours de la période post-conflit, c'est-à-dire de 2004 à 2015, les conflits liés à la terre entament de nouveau les relations communautaires dans le territoire de Djugu. Ils continuent à opposer les populations autochtones entre elles, les allochtones entre eux ainsi que les autochtones et allochtones (ressortissants des autres provinces ou des autres territoires de l'Ituri) autour des terres. C'est dans ce contexte que ce présent article s'intitule « la Cohabitation communautaire à l'épreuve des conflits fonciers à Djugu de 1999 à 2015. Analyse des facteurs endogènes et exogènes ».

A travers cette étude, notre réflexion gravite autour des facteurs endogènes et exogènes qui sont à la base de la recrudescence, la résurgence et la persistance des conflits fonciers entamant la cohabitation communautaire à Djugu. Eu égard à ce qui précède, cet article est subdivisé en deux principaux points. En premier lieu, nous déterminons la représentation des populations locales sur la terre à Djugu (**I**) et en second lieu, nous analysons les facteurs endogènes et exogènes qui influencent la prolifération des conflits liés à la terre dans le territoire de Djugu (**II**).

I - Représentation des populations locales sur la terre dans le territoire de Djugu

Dans une société essentiellement agraire, la terre est considérée comme source de vie[4]. En Afrique, la terre est une ressource naturelle de grande valeur, car elle assure l'habitat de l'homme, elle le nourrit,

[3] Ndjango OGOMBI, *op. cit.*, p. 4.
[4] Anonyme, *Anthropologie sociale*, Presses Universitaires de Bruxelles (PUB), Bruxelles, 1976, p. 207.

elle regorge des ressources qui contribuent au développement d'un pays, d'une région ou d'une entité locale (matières précieuses, forêt, eau…), etc. Cette vision a été appuyée par Machozi, C., Borve, J., Lonzama Jilo, C., Kahigwa Baby et Tobie, A.[5] qui pensent qu'en RDC, la terre est la ressource essentielle pour la survie d'une population, car elle nous nourrit, nous permet de prospérer et de nous développer. Mais la terre, selon ces auteurs, est aussi beaucoup plus qu'un simple élément de production économique.

Comprendre la représentation de nos enquêtés autour de la terre, c'est aussi comprendre la recrudescence, la résurgence et la persistance des conflits fonciers observés dans le territoire de Djugu. Avant tout, nous présentons notre échantillon probabiliste à choix aléatoire, constitué de 125 enquêtés, de la manière suivante :

- 93 autochtones dont : 40 Lendu dont 10 femmes, 36 Hema dont 12 femmes, 4 Mambisa, 4 Ndo, 3 Bira, 3 Nyali et 3 Alur ;
- 32 allochtones dont : 9 Alur de Mahagi, 6 Lugbara d'Aru, 5 Budu de Wamba, 4 Logo de Watsa, 3 Lese de Mambasa, 3 Nande du Nord-Kivu et 2 Ngiti.

Nous avons réalisé notre recherche dans cinq entités locales les plus fréquentées dans le territoire de Djugu. Ainsi, la répartition de nos enquêtés par entité d'investigation se présente comme suit :

Tableau n° 1 : Entités locales d'investigation

N°	Noms des entités locales	Fréquences	Pourcentages
1.	Iga Barrière	33	26,4
2.	Nizi	29	23,2
3.	Gina	23	18,4
4.	Djugu centre	20	16
5.	Fataki	20	16
	Total	**125**	**100**

[5] C. MACHOZI, J. BORVE, C. LONZAMA JILO, J. KAHIGWA BABY et A. TOBIE, *Guide pratique de résolution et de prévention des conflits fonciers*, International Alert, 2010, p. 2.

Commentaire :

1) 33 enquêtés, soit 26,4 % de notre échantillon ont été interrogés à Iga-Barrière dont :
- 24 enquêtés autochtones, soit 19,2 % (12 Lendu, 10 Hema, 1 Mumbisa et 1 Ndo) ;
- 9 enquêtés allochtones, soit 7,2 % (3 Alur de Mahagi, 2 Lugbara, 2 Logo, 1 Lese de Mambasa et 1 Ngiti) ;

2) Nous nous sommes entretenus avec 29 enquêtés, soit 23,2 % de l'échantillon, à Nizi :
- 21 enquêtés autochtones, soit 16,8 % (11 Hema, 8 Lendu et 2 Bambisa) ;
- 8 enquêtés allochtones, soit 6,4 % (3 Budu, 2 Alur de Mahagi, 1 Lugbara d'Aru, 1 Logo et 1 Nande).

3) Nous sommes entrés en contact avec 23 enquêtés à Gina, soit 18,4 % de notre échantillon de recherche :
- 18 enquêtés autochtones, soit 14,4 % (8 Lendu, 7 Hema, 2 Ndo et 1 Alur) ;
- 5 enquêtés allochtones, 4 % (2 Alur de Mahagi, 2 Lugbara et 1 Logo).

4) 20 enquêtés, soit 16 % de notre échantillon ont été contactés à Djugu Centre dont :
- 15 enquêtés autochtones, soit 12 % (6 Lendu, 4 Hema, 2 Bira, 1 Ndo, 1 Nyali et 1 Alur) ;
- 5 enquêtés allochtones, soit 4 % (2 Alur de Mahagi, 2 Budu et 1 Lugbara).

5) Enfin, 20 autres enquêtés, soit 16 % de notre échantillon, ont été interrogés à Fataki :
- 15 enquêtés autochtones, soit 12 % (5 Lendu, 4 Hema, 3 Nyali, 1 Alur, 1 Bira et 1 Mbisa) ;
- 5 enquêtés allochtones, soit 4 % (2 Lese de Mambasa, 2 Nande et 1 Ngiti).

La catégorie sexuelle de nos enquêtés se présente ainsi :

Tableau n° 2 : Catégorie sexuelle

n°	Sexe	Fréquences	Pourcentages
1.	Masculin	103	82,4
2.	Féminin	22	17,6
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Comme nous le remarquons, 103 sujets d'enquête, soit 82,4 % de notre échantillon sont de sexe masculin. Tandis que 22 enquêtées, soit 17,6 % de l'échantillon d'étude ont été identifiées comme femmes. Parmi ces 22 femmes, 12 enquêtées sont Hema (dont 6 femmes de Fataki, 4 d'Iga-Barrière et 2 de Nizi) et les 10 autres de souche Lendu (dont 4 femmes de Fataki, 3 de Nizi et 3 de Gina).

Nos enquêtés exercent des activités socio-économiques ci-après :

Tableau n° 3 : Activités exercées par nos enquêtés

n°	Types d'activités	Fréquences	Pourcentages
1.	Agriculture	49	39,2
2.	Elevage	46	36,8
3.	Commerce	17	13,6
4.	Exploitation artisanale minière	13	10,4
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Il ressort dans ce tableau les résultats suivants :

- 49 enquêtés, soit 39,2 % de notre échantillon exercent comme activité l'agriculture (30 enquêtés Lendu, 6 enquêtés Alur de Mahagi, 4 enquêtés Hema dont 2 femmes, 4 enquêtés Lugbara d'Aru, 3 sujets d'enquête Bira et 2 sujets Ngiti de Walendu Bindi en territoire d'Irumu) ;
- 46 enquêtés, soit 36,8 % de notre échantillon pratiquent l'élevage (22 enquêtés Hema, 4 enquêtés Mambisa, 4 enquêtés Ndo-Okebo, 3 enquêtés Nyali, 3 enquêtés Alur autochtones, 3 enquêtés Alur de Mahagi (allochtones), 3 enquêtés Budu, 2 enquêtés Lugbara et 2 enquêtés Logo) ;

- 17 enquêtés, soit 13,6 % de notre échantillon commercialisent des produits vivriers aux marchés et manufacturés dans des boutiques (5 femmes Hema vendent des haricots, oignons, aies, poireaux et poissons salés ; 5 autres femmes Hema, soit commercialisent de la viande de bœuf ; 4 enquêtés Lendu revendent du poulet grillé et 3 enquêtés Nande vendent des produits manufacturés dans des boutiques).
- 13 enquêtés, soit 10,4 % sont identifiés comme exploitants artisanaux des matières précieuses (6 enquêtés Lendu, 3 enquêtés Lese de Mambasa, 2 enquêtés Budu de Wamba et 2 sujets d'enquête Logo de Watsa).

Nos 125 enquêtés représentent la terre comme :

Tableau n° 4 : Représentation de la terre par nos enquêtés

n°	Opinions de nos enquêtés	Fréquences	Pourcentages
1.	Patrimoine ancestral	35	28
2.	Don de Dieu	32	25,6
3.	Ressource naturelle	31	24,8
4.	Patrimoine de l'Etat	27	21,6
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Comme nous le constatons :

- 35 enquêtés, soit 28 % de notre échantillon, estiment que la terre est un Patrimoine ancestral de grande valeur (25 autochtones : 13 Lendu dont 3 femmes, 11 Hema dont 4 femmes et 1 Nyali et 10 allochtones : 5 Alur de Mahagi, 3 Lugbara, 1 Logo et 1 Lese) ;
- 32 enquêtés, soit 25,6 % de l'échantillon de notre étude croient que la terre est un don de Dieu (26 autochtones : 11 Lendu dont 4 femmes, 10 Hema dont 5 femmes, 3 Mambisa et 2 Ndo et 6 allochtones : 3 Babudu, 2 Ngiti et 1 Alur de Mahagi) ;
- Quant aux 31 enquêtés, soit 24,8 % de notre échantillon, ils pensent que la terre est l'une des ressources de la nature (24 autochtones : 9 Lendu dont 1 femme, 9 Hema, 2 Ndo, 2 Bira et

2 Alur et 7 allochtones : 3 Logo, 2 Lugbara, 1 Alur de Mahagi et 1 Budu) ;

- 27 enquêtés, soit 21,6 % de l'échantillon d'étude, ont déclaré que la terre appartient à l'Etat (18 autochtones : 6 Hema dont 1 femme, 6 Lendu dont 2 femmes, 3 Nyali, 1 Alur, 1 Bira et 1 Mbisa et 9 allochtones : 3 Nande, 2 Lese, 2 Alur de Mahagi, 1 Budu, et 1 Lugbara).

Par rapport à cette étude, nous confrontons cette représentation avec la loi des trois états d'Auguste Comte. En rapport avec cette loi, Auguste Comte déclare[6] : « Comme elle se distingue principalement par une continuelle prépondérance, à la fois logique et scientifique, du point de vue historique ou social, je dois d'abord, pour la mieux caractériser, rappeler sommairement la grande loi que j'ai établie, dans mon Système de philosophie positive, sur l'entière évolution intellectuelle de l'Humanité, loi à laquelle d'ailleurs nos études astronomiques auront ensuite fréquemment recours ».

Cette loi consiste en ce que chacune de nos conceptions principales, chaque branche de nos connaissances, passe successivement par trois états : l'état théologique ou fictif ; l'état métaphysique ou abstrait et l'état scientifique ou positif.[7] Comte décrit sa loi des trois états comme suit :[8]

- Dans leur premier essor, nécessairement théologique, toutes les spéculations manifestent spontanément une prédilection caractéristique pour les questions les plus insolubles, sur les sujets les plus radicalement inaccessibles à toute investigation décisive.

- Comme la théologie, en effet, la métaphysique tente surtout d'expliquer la nature intime des êtres, l'origine et la destination de toutes choses, le mode essentiel de production de tous les phénomènes ; mais au lieu d'y employer les agents

[6] J.M. TREMBLAY, *Discours sur l'esprit positif (1842),* Collection « Les Classiques des Sciences Sociales », Chicoutimi (Québec), 2002, p. 5.
[7] H. GOUHIER, *op. cit*., p. 36.
[8] J.M. TREMBLAY, *op. cit*., p. 6-7.

surnaturels proprement dits, elle les remplace de plus en plus par ces entités ou abstractions personnifiées, dont l'usage, vraiment caractéristique, a souvent permis de la désigner sous le nom d'ontologie.

- Cette longue succession de préambules nécessaires conduit enfin notre intelligence, graduellement émancipée, à son état définitif de positivité rationnelle, qui doit ici être caractérisé d'une manière plus spéciale que les deux états préliminaires. De tels exercices préparatoires ayant spontanément constaté l'inanité radicale des explications vagues et arbitraires propres à la philosophie initiale, soit théologique, soit métaphysique, l'esprit humain renonce désormais aux recherches absolues qui ne convenaient qu'à son enfance, et circonscrit ses efforts dans le domaine, dès lors rapidement progressif, de la véritable observation, seule base possible des connaissances vraiment accessibles, sagement adaptées à des besoins réels.

En rapport avec les réactions de nos enquêtés autour de la terre, nous avons constaté que la majorité de ces derniers se sont fondés sur la conception métaphysique (opinions de 35 enquêtés) et la conception théologique (opinions de 32 enquêtés) pour démontrer le caractère sacré de la terre, car le sol, selon cette catégorie d'enquêtés, sur le plan métaphysique, est un patrimoine ancestral qui doit être distribué équitablement et sur le plan théologique, est un don de Dieu qui mérite d'être géré consensuellement. Cette perception inaccessible ou insaisissable concoure à l'ampleur des conflits fonciers à Djugu, étant donné que la terre, comme nous le constatons, est considérée comme un héritage appartenant aux communautés et non comme une propriété appartenant à l'Etat.

En revanche, une autre catégorie d'enquêtés a orienté leur représentation vers la conception positive ou scientifique. Ici, la terre est perçue respectivement comme une ressource naturelle (opinions de 31 enquêtés) et un patrimoine de l'Etat (opinions de 27 sujets d'enquête). Cette perception positive s'explique à travers certaines dispositions des cadres légaux fonciers de la République

démocratique du Congo de 1966 et 1973. A ce sujet, Catherine Machozi, Jacqueline Borve, Claude Lonzama Jilo, Jérémie Kahigwa-Baby et Aurélien Tobie[9] font savoir qu'en 1966, au lendemain de l'indépendance, le nouveau régime adopte une loi qui réglait la question de cession ou de concession. Cette dernière accorda la plénitude de la RDC sur les droits fonciers, forestiers et miniers. C'est la loi communément appelée « Loi Bakajika ». Cette loi sera révisée en 1971 et sera renforcée en 1973 par la loi dite foncière et dont l'article 53 dispose que : « Le sol est la propriété exclusive inaliénable et imprescriptible de l'Etat ». Selon cette loi, l'Etat congolais est le seul propriétaire des terres.

La loi foncière de 1973 est appliquée actuellement en République démocratique du Congo. Elle renferme des limites et engendre des litiges par rapport à l'ignorance de l'esprit de cette loi par la population, l'inadéquation entre ce cadre obsolète et les réalités actuelles qui, respectivement, vont être abordées dans les pages suivantes. A côté des facteurs endogènes et exogènes, les trois conceptions de nos enquêtés, autour de la terre, sont considérés comme des facteurs cognitifs qui sont à la base de l'ampleur des conflits fonciers à Djugu.

II - Facteurs endogènes et exogènes des conflits fonciers à Djugu

Plusieurs recherches ont été réalisées sur les facteurs qui ont été à la base de la prolifération des conflits fonciers en Ituri. A titre illustratif, pour Ndjango Ogombi[10], les conflits des terres qui minent l'Ituri du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest sont l'envahissement du territoire de Mambasa par des allogènes (facteur démographique) ; l'annexion de certaines localités appartenant historiquement à une collectivité au profit d'une autre collectivité comme en territoire d'Irumu (facteur politique) ; la querelle de terre entre des clans comme en territoire de Mahagi (facteur socioculturel) ; l'acquisition

[9] C. MACHOZI, J. BORVE, C. LONZAMA JILO, J. KAHIGWA BABY et A. TOBIE, *op. cit.*, p. 8.
[10] Ndjango OGOMBI, *op. cit*., p. 4.

des concessions par des procédures qui ne respectent pas la loi foncière en matière comme en territoire de Djugu (facteur politique) ainsi que l'occupation anarchique des localités par des populations allochtones (facteur démographique).

A travers leur recherche, Dhedya Lonu et Nyakato Nkoleki[11] ont identifié le facteur politique comme la source des conflits fonciers en Ituri. Selon ces auteurs, la population a une opinion négative de la justice non seulement à cause de la lenteur de cette instance, mais aussi à cause de la compromission des juges. En cela s'ajoute aussi, d'après ces chercheurs, la défaillance de l'administration foncière. Ce facteur engendre un bon nombre de conflit foncier en Ituri. Dans le cadre de notre recherche, les facteurs endogènes et exogènes sont considérés comme des causes internes (au niveau local) et externes (au niveau national) qui sont à la base de la recrudescence, de la résurgence et de la persistance des conflits fonciers dans le territoire de Djugu de 1999 à 2015. En rapport avec la première période, c'est-à-dire celle de 1999 à 2003, nos enquêtés ont décrit les facteurs endogènes et exogènes ayant favorisé la récurrence des conflits fonciers à Djugu :

Tableau n° 5 : Facteurs endogènes favorisant les conflits fonciers à Djugu de 1999 à 2003

n°	Facteurs	F	%
1.	Economiques	59	47,2
2.	Politiques	31	24,8
3.	Socioculturels	23	18,4
4.	Démographiques	9	7,2
5.	Climatiques	3	2,4
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Comme nous le constatons :

[11] Dhedya LONU et Nyakato NKOLEKI, « Gestion des conflits fonciers Hema-Lendu dans le district de l'Ituri », in *Les Annales de la FLSH/UNIKIS,* Presses Universitaires de Kisangani, n° 19, 2015, p. 301-316.

- 59 enquêtés, soit 47,2 % de notre échantillon ont considéré les facteurs économiques comme sources des conflits fonciers pendant la période de turbulence de 1999 à 2003. Ces derniers ont fait allusion à l'accès facile pour les uns (opinions de 32 enquêtés : 23 autochtones : 9 Lendu dont 3 femmes, 9 Hema dont 2 femmes, 2 Mambisa, 1 Bira, 1 Nyali et 1 Alur et **9** allochtones : 3 Alur, 2 Lugbara, 1 Budu, 1 Logo, 1 Nande et 1 Ngiti) et difficile pour les autres aux terres pâturables et arables dans le territoire de Djugu (opinions de 27 enquêtés : 21 autochtones : 10 Lendu dont 3 femmes, 7 Hema dont 3 femmes, 1 Mbisa 1 Ndo, 1 Nyali et 1 Alur et 7 allochtones : 3 Alur, 1 Lugbara, 1 Budu, 1 Lese et 1 Nande) ;
- 31 sujets d'enquêté, soit 24,8 %, ont indiqué les facteurs politiques avec la présence des miliciens au sein des services fonciers qui ont accentué la corruption (opinions de 15 enquêtés: 11 autochtones : 6 Lendu dont 2 Femmes et 5 Hema et 4 allochtones : 2 Alur de Mahagi, 1 Logo et 1 Ngiti), le clientélisme dans les dossiers fonciers (opinions de 12 enquêtés : 9 autochtones : 4 Lendu dont 2 Femmes, 3 Hema dont 1 Femme, 1 Ndo et 1 Nyali et 3 allochtones : 1 Lugbara, 1 Logo et 1 Lese) et la fuite des juges du Tribunal de Paix par rapport aux exactions de la guerre (Opinions de 4 enquêtés : 2 autochtones : 1 Mbisa et 1 Ndo et 2 allochtones : 1 Alur de Mahagi et 1 Logo) ;
- 23 enquêtés, soit 18,4 % de notre échantillon ont mis un accent particulier sur les facteurs socioculturels caractérisés par la haine tribale entre surtout les Hema et les Lendu, occasionnant les conflits interethniques à Djugu (17 autochtones : 7 Lendu, 6 Hema dont 3 Femmes, 2 Ndo, 1 Bira et 1 Alur et 6 allochtones : 2 Lugbara, 2 Budu, 1 Lese et 1 Nande) ;
- 9 enquêtés, soit 7,2 % de notre échantillon ont fait référence aux facteurs démographiques caractérisés par l'accaparement des terres, par les populations locales, appartenant aux

déplacés de guerre (8 autochtones : 4 Lendu et 4 Hema dont 3 Femmes et 1 allochtone : 1 Budu) ;

- 3 sujets d'enquête, soit 2,4 % de l'échantillon d'étude ont fait allusion aux facteurs climatiques qui occasionnent la divagation des bêtes à la quête des terres pâturables et l'occupation illégale des pâturages par les agriculteurs à la quête de terres arables touchées par les aléas climatiques (opinions de 2 Hema et 1 Bira).

Quant aux facteurs exogènes, nos 125 sujets d'enquête ont évoqué la guerre déclenchée pendant la période de 1998 à 2003 en République Démocratique du Congo qui a paralysé l'Administration foncière en Ituri, en général et à Djugu, en particulier. Concernant la période post-conflit de 2004 à 2015, nos enquêtés ont déterminé les principaux facteurs endogènes qui sont à l'origine de la prolifération des conflits fonciers à Djugu.

Tableau n° 5 : Facteurs endogènes favorisant les conflits fonciers à Djugu de 2004 à 2015

n°	Facteurs	F	%
1.	Economiques	45	36
2.	Politiques	31	24,8
3.	Socioculturels	24	19,2
4.	Démographiques	22	17,6
5.	Climatiques	3	2,4
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Les résultats de ce tableau s'expliquent de la manière suivante :

- 45 enquêtés, soit 36 % de l'échantillon de notre recherche, dénoncent l'accès difficile aux terres pâturables (opinions de 33 enquêtés : 29 autochtones : 22 Hema dont 7 femmes, 2 Mambisa, 2 Ndo et 3 Alur et 4 allochtones : 2 Nande, 1 Alur de Mahagi et 1 Lugbara) et arables (opinions de 12 enquêtés : 10 autochtones : 10 Lendu dont 3 femmes et 2 allochtones : 1 Lugbara et 1 Logo) causé par les services fonciers à Djugu (facteur politique) ;

- 31 sujets d'enquête, soit 24,8 % de notre échantillon, mettent un accent particulier sur la corruption et le clientélisme entretenus par les responsables des services fonciers dans le cadre d'octroi des parcelles et concessions à Djugu (opinions de 22 enquêtés : 17 autochtones : 10 Lendu et 7 Hema et 5 allochtones : 2 Budu, 1 Nande, 1 Ngiti et 1 Logo). Ils ont aussi décrié la partialité observée au niveau de la Justice par rapport aux litiges fonciers (opinions de 9 enquêtés : 6 autochtones : 3 Lendu dont 1 Femme, 2 Hema et 1 Mbisa et 3 allochtones : 2 Alur de Mahagi et 1 Lese) (facteur politique) ;
- 24 enquêtés, soit 19,2 % de l'échantillon d'étude, ont évoqué la haine ethnique qui divise les communautés locales à Djugu pendant la période post-conflit (15 autochtones : 11 Lendu dont 6 Femmes, 3 femmes Hema, et 1 Ndo et 9 allochtones : 3 Lugbara, 2 Alur de Mahagi, 1 Lese, 1 Ngiti, 1 Logo et 1 Budu) (facteur culturel) ;
- 22 enquêtés, soit 17,6 % de notre échantillon, font allusion à la dépossession des terres, par les populations locales, appartenant aux déplacés de guerre (opinions de 13 enquêtés : 8 autochtones : 3 Lendu, 2 Bira, 2 Nyali et 1 Ndo et 5 allochtones : 2 Alur de Mahagi, 2 Budu et 1 Lese) et à l'occupation illégale des espaces terriens par les déplacés de guerre dans des entités locales d'accueil (opinions de 9 sujets d'enquête : 6 autochtones : 2 Lendu, 2 femmes Hema, 1 Bira et 1 Nyali et 3 allochtones : 2 Alur de Mahagi et 1 Lugbara) (facteur démographique) ;
- 3 enquêtés, soit 2,4 % de notre échantillon, citent les aléas climatiques qui impactent négativement sur les terres pâturables (opinions de 2 enquêtés : 1 autochtone : 1 Mbisa et 1 allochtones : 1 Logo) et arables (opinion d'un enquêté : 1 Lendu) causant respectivement l'occupation illégale des champs par les éleveurs et l'extension illégale des champs par les agriculteurs vers les terres pâturables (facteur climatique).

Parlant des facteurs exogènes, nos enquêtés se sont exprimés ci-dessous comme suit :

Tableau n° 6 : Facteurs exogènes favorisant les conflits fonciers à Djugu de 2004 à 2015

n°	Facteurs	F	%
1.	Economiques	59	47,2
2.	Politiques	35	28
3.	Socioculturels	31	24,8
	Total	**125**	**100**

Commentaire :

Il ressort de ce tableau ce qui suit :

- 59 enquêtés, soit 47,2 % de notre échantillon, affirment que les documents d'acquisition de terre sont coûteux en République démocratique du Congo (opinions de 42 autochtones : 19 Lendu dont 9 femmes, 14 Hema dont 7 femmes, 3 Ndo, 3 Nyali, 2 Bira et 1 Mbisa et 17 allochtones : 6 Alur de Mahagi, 4 Lugbara, 3 Budu, 2 Logo, 1 Lese et 1 Nande). Cette responsabilité liée à la cherté de la terre est attribuée à l'Etat congolais, selon nos enquêtés (facteur politique) ;
- 35 sujets d'enquête, soit 28 % de l'échantillon de notre étude, font mention à la nomination, par l'Etat, de certains agents corrompus et incompétents au sein des services fonciers et de la justice à Djugu (opinions de 21 enquêtés : 13 autochtones : 7 Lendu dont 1 femme, 3 Hema et 3 Alur et 8 allochtones : 2 Alur de Mahagi, 2 Lugbara, 1, Logo, 1 Budu, 1 Ngiti et 1 Nande). Ils ont fait allusion à l'absence de la carte de 1957 à Djugu sur la subdivision territoriale qui a été établie par le pouvoir colonial (opinions de 14 enquêtés : 11 autochtones : 4 Lendu, 4 Hema dont 1 femme, 1 Ndo, 1 Bira et 1 Mbisa et 3 allochtones : 1 Lese, 1 Alur de Mahagi et 1 Logo). Cela est à la base des conflits des limites administratives observés avec acuité dans le territoire de Djugu ;
- Enfin, 31 sujets d'enquête, soit 24,8 % de notre échantillon d'étude, ont épinglé la pauvreté des populations rurales en

République démocratique du Congo qui défavorise les communautés locales à défendre leur intérêt autour des litiges fonciers (opinions de 22 enquêtés autochtones : 10 Lendu, 10 Hema dont 4 femmes et 2 Mambisa) et à accéder facilement à la terre dans le territoire de Djugu (opinions de 9 enquêtés : 5 autochtones : 5 Hema et 4 allochtones : 1 Budu, 1 Lese, 1 Nande et 1 Ngiti).

III - Discussion sur les résultats d'enquête

Les facteurs endogènes et exogènes relevés par nos enquêtés sont évidents. Ces derniers ont placé en première position les facteurs économiques comme éléments déclencheurs des conflits fonciers à Djugu suivis des facteurs politiques. Cette conception reflète la théorie de Marx sur le matérialisme historique. Cette théorie accorde la primauté aux phénomènes économiques. Il en vint, selon Karl Marx[12], à considérer les faits économiques, spécialement les « forces productrices », comme base fondamentale sur laquelle s'édifie la superstructure juridique, politique et idéologique. Dans le contexte de notre pays, nul n'ignore que le tissu économique est en état de dégradation très avancé. Cette situation affecte les trois secteurs du système économique congolais, notamment les secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

En rapport avec le secteur primaire, cela s'observe généralement en République démocratique du Congo (au niveau exogène) et particulièrement dans le territoire de Djugu (au niveau endogène), les activités agricoles, l'élevage… s'exercent d'une manière rudimentaire. La modernisation de ce secteur continue toujours à se faire attendre. Les acteurs, c'est-à-dire les agriculteurs et éleveurs, non subventionnés par l'Etat et faiblement encadrés par d'autres organisations à vocation rurale, éprouvent des difficultés à accéder à la terre, sont victimes de dépossession foncière, sont vulnérables face aux aléas climatiques qui influent négativement sur les deux activités

[12] D. CUVILLIER, *Nouveau précis de philosophie*, Armand Colin, 8ème éd., 1966, p. 526.

susmentionnées, provoquant ensuite la destruction des champs suite à la divagation des bêtes en quête des espaces pâturables et à l'extension illégale des champs due à la recherche des terres arables par les agriculteurs. Toutes ces indications démontrent à suffisance que l'état de pauvreté des agriculteurs et éleveurs, dû au manque considérable des substrats matériels, constitue aussi l'un des éléments déclencheurs des conflits fonciers à Djugu.

Concernant le secteur secondaire, l'Etat a le plein pouvoir d'attribuer les concessions minières aux sociétés nationales ou étrangères désirant exploiter les matières précieuses en République Démocratique du Congo, car le sol et le sous-sol lui appartiennent exclusivement. En Ituri, plusieurs entreprises minières ont été implantées précisément dans les zones aurifères. A ce sujet, Joost van Puijenbroek, Eric Mongo Malolo et Jogien Bakker[13] font savoir que durant et après la guerre de 1999, de grandes compagnies internationales se sont implantées. La première étant Ashanti Gold Fields Kilo (AGK), suivie de Mwanafrica et de Loncor. En 2005, l'Office des mines d'or de Kilo Moto (OKIMO) a renouvelé l'attribution de contrats pour les carrières. Il s'agissait d'une situation spéciale, car la concession était allouée par l'État à l'entreprise AGK. Lentement, la compagnie étatique a repris (certaines) de ses fonctions. En décembre 2010, l'OKIMO est redevenu « Société des mines d'or de Kilo Moto » (SOKIMO), une entreprise commerciale appartenant à 100 % à l'Etat congolais, avec la possibilité de recourir à d'autres investisseurs pour ouvrir le capital.

L'or est non seulement exploité par ces entreprises, mais aussi par les orpailleurs. A Djugu, ce sont les Hema, suivis par les Lendu, qui dominent le monde des orpailleurs. A côté de ces deux communautés, il y a aussi respectivement les Mambisa, les Nyali et les Alur qui

[13] Joost VAN PUIJENBROEK, Eric Mongo MALOLO et Jogien BAKKER, « Un avenir en or en Ituri ? Quel futur pour l'exploitation aurifère en Ituri », *RDC*, IKV, Pax Christi et Réseau Haki na Amani, Utrecht (Pays-Bas) et Bunia (RD Congo), 2012, p. 13.

exploitent artisanalement l'or.[14] Ces communautés s'affrontent à l'intérieur ou en dehors des sites miniers pour des multiples motifs. C'est dans ce contexte que Joost van Puijenbroek, Eric Mongo Malolo et Jogien Bakker[15] affirment qu'à Djugu, les conflits miniers se posent à trois niveaux. D'abord, les conflits à l'intérieur d'un site. Il peut s'agir des conflits entre orpailleurs, par exemple sur le débordement souterrain, sur le partage de produits ou sur un conflit entre les orpailleurs et le propriétaire. Ensuite, il existe des conflits entre le propriétaire de site et le propriétaire de terrain, la communauté ou le particulier. Enfin, il y a la catégorie de conflits fonciers entre les entités administratives comme la limite de groupement ou de localité où les communautés et le pouvoir coutumier se battent pour avoir le bénéfice de l'exploitation artisanale.

En ce qui concerne le secteur tertiaire, il y a plusieurs conflits fonciers qui sont causés par l'administration foncière, la politique foncière et la justice congolaise, bref par la mauvaise gouvernance foncière en République démocratique du Congo. Cette mauvaise gouvernance s'explique, selon nous, par la loi foncière congolaise de 1973 obsolète et lacunaire ainsi par la léthargie observée dans le processus de la réforme foncière en République démocratique du Congo.

A - Loi foncière congolaise de 1973

Avec les réalités actuelles, cette loi a des limites assez profondes. Même sa mise en application pose problème, étant donné qu'il y a actuellement plusieurs questions assez importantes qui ne sont pas prises en compte, notamment l'approche participative dans tout processus de prévention et de gestion des conflits fonciers, les résolutions liées aux problèmes de limites territoriales, les résolutions liées aux problèmes de limites des espaces destinés aux activités d'élevage et agricoles, l'intégration d'une politique foncière

[14] Joost VAN PUIJENBROEK, Eric Mongo MALOLO et Jogien BAKKER, *op. cit.*, p. 16.
[15] *Ibid.*

d'adaptation aux changements climatiques en vue d'éviter les conflits agropastoraux, etc. Les limites de la loi foncière congolaise de 1973 ont poussé le gouvernement à agir à travers un processus de réforme foncière dont les résultats continuent à se faire attendre.

B - Réforme foncière en veilleuse en République démocratique du Congo

La commission nationale de la réforme foncière (Conaref) a été officiellement installée le 18 juillet 2013 par le vice-premier ministre, ministre du Budget, à l'issue d'un atelier sur la gouvernance foncière tenue à l'hôtel du Fleuve Congo. Cette cérémonie fait suite à la signature du décret du 30 mai signé par le premier ministre.[16] La Conaref est composée par les différents ministères ayant incident sur le foncier, représentants de la société civile, du cabinet de la présidence et de la primature, des chefs coutumiers, des universitaires, de la Fédération des entreprises du Congo (Fec) et des partenaires techniques et financiers. Ces derniers sont représentés par Un-Habitat, la Banque mondiale et le Consortium Fao-Pam-Ifad.[17]

La Conaref est composée d'un comité de pilotage et d'un secrétariat. Son rôle est de mettre en œuvre la feuille de route sur la réforme foncière sortie des assises nationales sur le foncier organisées en juillet 2012 avec les objectifs d'atténuer les conflits, concilier gestion foncière coutumière et loi foncière, la modernisation de l'administration foncière et la révision de la loi foncière de 1973.[18]

Au regard de ce qui précède, nous estimons que le contenu de la réforme foncière congolaise est consistant et pourrait contribuer à l'atténuation des conflits fonciers en République Démocratique du Congo, en général et particulièrement à Djugu. Cependant, le contenu ne suffit pas, il faudrait que les résultats de ces travaux soient vulgarisés à l'intention de tous les citoyennes et citoyens du pays ainsi

---

[16] Programme foncier de l'Un-Habitat Rd Congo, « Pour une gouvernance foncière facteur de paix et de développement », in *Bulletin Foncier*, Goma, n° 8, août 2013, p. 1-2.
[17] *Ibid.*
[18] *Ibid.*

que la mise en application de la loi foncière révisée soit effective pour le bien-être des populations locales congolaises et celles de Djugu, en particulier.

*
* *

Les conflits fonciers ont effectivement impacté la cohabitation communautaire dans le territoire de Djugu en Province de l'Ituri (RD Congo) durant et après la guerre de 1999. Cette réalité a été démontrée et analysée à partir des facteurs endogènes et exogènes évoqués par nos enquêtés. La récurrence des conflits fonciers dans le territoire de Djugu continue à prendre des allures inquiétantes, elle concourt actuellement à la montée en flèche des tensions ethniques qui se caractérisent comme des conflits identitaires. Face à ce tableau inquiétant, l'Etat congolais, la société civile locale, le pouvoir coutumier, des ONG tant locales qu'internationales, les associations et la justice doivent tous azimuts participer activement à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance foncière en vue :
En amont, de :

- accélérer la réforme foncière permettant à améliorer les conditions de vies sociales et de travail des agents et cadres de l'administration foncière et de la Justice dans le seul objectif de lutter contre la corruption et le clientélisme ;
- réviser la loi foncière congolaise de 1973 dans le but de l'adapter aux nouvelles questions foncières liées au mode de gestion durable des conflits fonciers, à la gouvernance foncière locale et à la politique d'adaptation aux changements climatiques pour éradiquer considérablement les conflits agropastoraux ;
- réaménager les zones rurales congolaises en mettant en œuvre la politique de zonage en vue de délimiter clairement les espaces destinés pour la construction des habits, pour les activités agricoles, pour l'élevage, pour l'exploitation forestière et l'exploitation minière.

En aval, de :

- renforcer régulièrement les capacités des tenants du pouvoir coutumier sur les nouvelles méthodes de médiation communautaire pour éradiquer durablement les conflits liés à la terre à Djugu ;
- créer des comités consultatifs composés des chefs de chefferies et groupements, des notables-sages, des représentants des communautés locales (autochtones et allochtones) dans le but de répertorier les conflits fonciers, d'analyser l'ampleur de ces conflits et d'arbitrer objectivement ces litiges liés à la terre ;
- implanter des cellules de paix et réconciliation dans toutes les chefferies et tous groupements de Djugu pour atténuer considérablement la haine ethnique et pour favoriser la cohabitation communautaire pacifique.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Anonyme, *Anthropologie sociale*, Presses Universitaires de Bruxelles (PUB), Bruxelles, 1976.
- D. CUVILLIER, *Nouveau précis de philosophie*, Armand Colin, 8ème Ed., 1966.
- C. MACHOZI, J. BORVE, C. Lonzama JILO, J. Kahigwa BABY et A. TOBIE, *Guide pratique de résolution et de prévention des conflits fonciers*, International Alert, 2010.
- Ndjango OGOMBI, *Pour une nouvelle ère de cohabitation intercommunautaire en Ituri*, Edition Butrad, Kisangani, 2005.
- Pax Christi, *Perspectives de paix en Ituri : Recommandations politiques aux autorités Belges et les institutions Européennes*, 2003.
- J.M. TREMBLAY, *Discours sur l'esprit positif (1842)*, Collection « Les Classiques des Sciences Sociales », Chicoutimi (Québec), 2002.
- Joost VAN PUIJENBROEK, Eric Mongo MALOLO et Jogien BAKKER, « Un avenir en or en Ituri ? Quel futur pour l'exploitation aurifère en Ituri », *RDC*, IKV, Pax Christi et Réseau Haki na Amani, Utrecht (Pays-Bas) et Bunia (RD Congo), 2012.

Articles de revues

- Dhedya LONU et Nyakato NKOLEKI, « Gestion des conflits fonciers Hema-Lendu dans le district de l'Ituri » in *Les Annales de la FLSH/UNIKIS*, Presses Universitaires de Kisangani, n° 19, 2015, p. 301-316.
- Programme foncier de l'Un-Habitat Rd Congo, « Pour une gouvernance foncière facteur de paix et de développement in *Bulletin Foncier*, Goma, n° 8, août 2013, p. 1-2.

UNIVERSITE TOULOUSE 1 CAPITOLE

UNIVERSITE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES DE BAMAKO

Cette quatrième livraison de la *Revue malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako* propose les actes d'un colloque tenu les 31 octobre et 1er novembre 2016 sur « "L'Accord d'Alger pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger".

S'y ajoutent six articles de *Varia*, portant sur des sujets d'histoire du droit et de droit positif, et concernant particulièrement les problèmes de décentralisation et de gestion du foncier

Copyright et diffusion : 2017

Presses de l'Université

Toulouse I Capitole

2 rue du doyen Gabriel Marty

31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-36170-142-0

Prix : 15 €