

Médiateur de la République du Mali



MEVOS

Médiations et Évolutions Sociales

Revue semestrielle n°2 /2020

MEVOS

Médiations et Évolutions Sociales

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

ISBN : 978-99952-73-08-8

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale.....	5
Première Rubrique	
MÉDIATION ET GESTION DES CONFLITS	
LA MÉDIATION : OUTIL STRATÉGIQUE DE RÉOLUTION DES CONFLITS	8
<i>Par l'Université « Sup' Management », BAMAKO (Mali)</i>	
LA MÉDIATION INTERNATIONALE DANS LA RÉOLUTION DES CONFLITS INTERNATIONAUX	38
<i>Par Bernadette S. KEÏTA</i>	
Deuxième Rubrique	
RÉFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLÉMATIQUES SOCIO-CULTURELLES SOUS-JACENTES AUX RÉCLAMATIONS ET AUX INTERPELLATIONS TRAITÉES PAR LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	
ETUDE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION...60	
<i>Par Les Services du Médiateur de la République du Mali</i>	
LE MALI FACE AU DEFI DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE	90
<i>Par Jacques COULIBALY, Administrateur Civil</i>	
Troisième Rubrique	
ÉTUDE DE CAS	
REFLEXIONS SUR LES CONFLITS FONCIERS ET LA CORRUPTION.....	128
<i>Par les Services du Médiateur de la République du Mali</i>	
GESTION D'UNE MEDIATION NON JURIDICTIONNELLE, ENJEUX ET LIMITES	133
<i>Par Idrissa Soïba TRAORE</i>	
Conclusion générale	153
Comité de Rédaction	154

La notion de médiation est à la mode depuis le début des années 1980, et les pratiques qui lui correspondent se sont diversifiées¹ et ont proliféré jusqu'à nos jours, répondant à des besoins individuels et collectifs².

Cet essor coïncide avec un ensemble de changements intervenus, d'une part dans nos sociétés actuelles, comme la reconnaissance plus grande des droits des citoyens (salariés d'entreprises privées ou publiques, usagers des services publics etc.), le recours formel à la justice ou à la mobilisation syndicale, et d'autre part dans les relations internationales avec la fin de la guerre froide.

Cette évolution des mentalités et des relations entre pouvoirs publics et citoyens et entre Etats donne lieu à des tensions parfois aiguës qui entraînent une demande généralisée de connaissances et d'expérience pratique dans le domaine du contrôle des insatisfactions, des revendications locales, des différences ou antagonismes et dans celui de l'entretien des réseaux de communication indispensable à une vie sociale apaisée.

Nous vous invitons dans la première rubrique de ce deuxième numéro de MEVOS, à faire un tour d'horizon des pratiques de la médiation au Mali et dans le monde, avant de repérer les limites et les insuffisances liées à leur mise en œuvre.

La deuxième rubrique se veut un témoignage sur les dysfonctionnements de l'Administration, révélateurs de la « mal-administration » qui cause des préjudices à des citoyens.

Enfin, dans la troisième rubrique, on s'interrogera, à travers l'étude de cas, sur l'incidence de la corruption sur les conflits fonciers qui constituent le principal domaine de réclamations et d'interpellations au niveau du Bureau du Médiateur de la République et sur les enjeux et limites de la médiation.

1 TAPIA, Claude. « La médiation : aspects théoriques et foisonnement de pratiques », *Connexions*, vol. 93, no. 1, 2010, p. 11.

2 Ibid

The background of the cover features a large, semi-transparent silhouette of two men in business attire shaking hands. The man on the left is wearing glasses and a suit, while the man on the right is wearing a suit and a jacket. They are facing each other with their hands clasped in a firm handshake. The entire scene is rendered in a light pink color against a darker pink background.

MÉDIATION ET GESTION DES CONFLITS

LA MÉDIATION : OUTIL STRATÉGIQUE DE RÉSOLUTION DES CONFLITS

Par l'Université « Sup' Management »,
BAMAKO (Mali)

INTRODUCTION

Le Mali traverse, sans nulle doute, l'une des crises les plus profondes de son histoire récente, tant sur le plan politique, économique, qu'institutionnel. L'actuelle crise, comme les précédentes, puise son origine dans la politique menée par les gouvernements successifs du Mali indépendant. Si elle se caractérise par une révolte locale, certes à visage ethnique, elle est, cependant, doublée et accompagnée, cette fois-ci, d'un phénomène politico-religieux conçu à l'extérieur du pays et introduit pour servir d'idéologie et de stratégie de conquête géopolitique.

En effet, la présence de Djihadistes internationaux de multiples bords a compliqué la crise sécuritaire malienne et ouest africaine au point d'en faire une préoccupation de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), de l'UA (Union Africaine) et des Nations Unies.

Dans cette crise comme dans les précédentes, certains mécanismes de règlement de conflit se sont mis en branle. Mais tout mécanisme, pour en être un, a besoin de réunir les conditions de sa mise en œuvre.

Cependant, depuis la lueur d'espoir née des élections présidentielles de 2013 et, malgré le souci de normalisation des fonctions de l'Etat, du redressement d'un Mali stable, réconcilié et pacifié et l'appel à un retour rapide de la paix par différentes phases de négociations, le pays reste en proie à de nombreux conflits qui constituent une entrave sérieuse à son développement.

Les manifestations de ces crises sont nombreuses et variées. Elles partent tout d'abord des limites opérationnelles de l'Etat et du faible

niveau de développement. Elles sont aggravées par les inégalités sociales dans le pays, créant ainsi un cocktail explosif pour toute forme de conflits. C'est pour cette raison que des organisations de la société civile malienne ont trouvé urgent et essentiel d'engager un processus de sensibilisation et d'information sur la question de la prévention et de la gestion des conflits. Ces sensibilisations portent également sur des thèmes de développement.

C'est dans cette dynamique que l'Organisation Non Gouvernementale « AGIR » dirigée par la Première Dame Madame KEÏTA Aminata MAÏGA et l'Association pour la Conscience Citoyenne (ACC), que nous tenons à remercier ici, ont organisé des rencontres inter-universités en vue d'associer la jeune élite, qui constitue la relève de demain, à la réflexion par des débats de fond sur la construction du pays.

L'Université Sup' Management reste persuadée que l'évolution actuelle du monde, avec ses imperfections, ses contradictions, doit être bâtie autour d'un débat d'idées afférent à la résolution non violente des conflits. C'est dans cette perspective qu'elle a participé à cette compétition en défendant la thèse selon laquelle « la médiation peut être un puissant outil de règlement des conflits armés ». Thème certes réducteur, la dimension du conflit pouvant revêtir plusieurs autres formes, mais paradoxalement pertinent, compte tenu de la situation politico-sécuritaire de notre pays.

L'émission « Profil du citoyen » diffusée sur l'ORTM a été le cadre choisi par l'ONG « AGIR » et l'Association ACC pour nous mettre en confrontation avec une autre université de la place autour de la thématique. Fort de l'engagement de son corps professoral et de ses étudiants, l'Université Sup'Management a été déclarée victorieuse à l'unanimité par le jury en présence du parrain de l'évènement, le Médiateur de la République.

Ce dernier, lors de son intervention a formulé des critiques et prodigué des conseils. Selon lui, le thème était restreint aux conflits armés uniquement, tandis que le concept de médiation intervient dans la résolution de tous les conflits, quelles que soient leurs formes. C'est pour corriger ce caractère réducteur du thème qu'il nous a proposé de rédiger un article sur le thème de « la médiation comme outil de règlement de tous les conflits », qu'il s'est engagé personnellement à publier.

Pour la rédaction de cet article, nous partons du constat que les hommes, de tout temps, ont été à la recherche de bien-être, de quiétude et de développement pour le mieux-être. De cet état de fait naturel, se modulent des rapports de force souvent inconciliables qui donnent naissance à des dysfonctionnements dans les relations entre individus, entre groupes d'individus, voire entre peuples, entre nations, entre Etats.

Dans cette dynamique de la société, tout le monde n'est pas sur le même pied d'égalité dans la participation et dans l'engagement. Les objectifs ou les intérêts de certains groupes sociaux sont privilégiés au détriment de ceux d'autres groupes qui sont plus ou moins marginalisés, ou même exclus à cause, soit de leur lieu de résidence, soit de leurs moyens économiques, soit de leur appartenance à une ethnie, soit de leur degré d'instruction, etc.

L'inégalité est génératrice de conflit. Un proverbe bambara dit que : « le conflit est à la cohabitation ce qu'est la sauce à un bon plat ». Nous partons donc de l'hypothèse selon laquelle le conflit est inhérent à la vie humaine et que ses manifestations se déclinent en plusieurs formes de conflits à tous les niveaux de la société. Jean- Jacques Rousseau, dans son discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, explique l'évolution de la société par l'effet négatif de l'appropriation privée de ce qui est naturel et collectif.

A partir de l'instant où un homme ou un groupe d'hommes s'est arrogé des droits exclusifs sur ce qui relevait, jusque-là, du droit d'accès pour tous, d'exploitation et de jouissance pour tous, l'inégalité en droit est née entre les hommes. Cet esprit d'appropriation va se concrétiser et se pérenniser par une pratique d'expropriation systématique de la majorité au profit de la minorité, même parfois au profit d'un individu, d'un roi. C'est donc à la fois un cumul de propriétés, de richesses et de droits. « La propriété, c'est du vol ! » a crié Rousseau³. A l'en croire, c'est donc le développement de ce vol qui est la seconde forme d'injustice, de violence que l'homme a exercée sur l'homme après le premier crime perpétré par Caïn sur son frère Abel⁴.

L'exclusion suivie de frustration, a poussé à la protestation sous diverses formes, mais probablement et le plus fréquemment, par la violence parce qu'aucun privilège, aucun avantage, aucune inégalité, aucune

3 ROUSSEAU J-J, «Le contrat social », in Journal des économistes, n038, 1991, p.32.

4 Ibid, p.33

injustice ne saurait se maintenir sans l'aide de la force. Et, quelle que soit la nature de cette force, elle crée une nouvelle forme de gestion, de distinction entre les biens communs et les biens privés et, elle dessine sur les vestiges de la société égalitaire une nouvelle forme de vie qui introduit des comportements entre les membres de la collectivité.

On peut imaginer qu'au début, les conflits prenaient fin, soit par l'extermination totale d'un groupe par l'autre, soit par l'abandon (définitif ou provisoire) de l'espace et des richesses convoités. Faute de conciliateur, faute d'arbitre, faute de négociateur, il n'y a pas d'autre issue que l'affrontement qui favorise, durablement ou provisoirement, la victoire d'un camp sur l'autre. L'histoire a retenu que, dans la plupart des conflits ayant un tel motif (l'enrichissement), la fraction de la société qui aspire à de tels changements sort, à long terme, gagnante du combat qui l'oppose à la fraction conservatrice. C'est parce qu'elle indique, le plus souvent, la tendance, le sens de la nouvelle société à naître, que cette fraction est résolument engagée pour l'aboutissement de ses intérêts naissants.

On peut également imaginer qu'au fur et à mesure qu'elle empruntait la voie de la sagesse, l'humanité trouvait des substituts à la violence et à l'extermination soit dans la conciliation, soit dans la négociation, soit dans l'arbitrage, soit dans l'interposition. La différence entre ces termes réside autant dans leur mise en œuvre, que dans leur résultat.

Chacune de ces démarches, individuelles ou collectives, « pour le retour à la paix, à la concorde, à l'entente, à la sagesse, à la coexistence » ou « pour l'instauration de la cogestion, de l'alternance, du respect de la constitution, etc. » est toujours d'usage au siècle où nous vivons. C'est dire que les conflits et la paix sont les deux grandes constantes clés de toutes les étapes de l'évolution des relations humaines et à toutes les échelles d'organisation et de réorganisation sociale.

D'aucuns pensent et croient que les conflits sont le moteur de l'histoire et que, c'est « en réparant », « en dépassant », « en résolvant » les crises que l'on avance, que c'est en cassant que l'on reconstruit mieux et que l'on innove. Le développement serait le résultat d'une succession de crises et de paix, de destructions et de reconstructions, de conflits et de résolutions de conflits.

D'autres, a contrario, soutiennent que la paix seule est facteur de développement socioéconomique. La paix favoriserait l'éclosion des

idées, la naissance des génies et le raffinement des arts. Elle signifierait la stabilité et la sauvegarde des acquis. Elle serait plus conforme à la nature humaine que la guerre ; elle serait la norme et le conflit serait l'exception.

Quoiqu'on pense, la paix n'est concevable qu'au regard de la crise, qu'en balance avec son contraire ; elle prend sa valeur et sa saveur surtout lorsque les hommes sont préoccupés à mettre fin au conflit en cours. Il est bien connu de tous que, dans la nature, toutes choses existent par couple. La paix et la crise forment un couple dont les éléments ont toutefois une durée de vie variable selon l'inefficacité des instruments de surveillance, de contrôle et d'action dont disposent les usagers.

C'est l'alternance guerre et paix qui a donné naissance aux Nations Unies, aux différents et successifs textes règlementaires, aux recherches fondamentales en sciences de la nature, à l'émergence des peuples et à la naissance des nations, à l'élargissement des concepts juridiques, philosophiques, politiques, etc. Certes, les temps de guerre sont plus courts que ceux de paix, mais ils semblent plus décisifs pour le cours de l'histoire. Les historiens en font des repères de tournants de l'histoire.

Souvent, les conflits naissent et se transforment en litiges. Qu'il s'agisse de litige ou de conflit (armé ou non), il existe tout de même une diversité de voies et une panoplie de moyens que les hommes déploient, afin d'arriver à bout de l'évènement que l'on considère désormais comme « anormal », « monstrueux », « inacceptable », « injuste » etc. La multitude de genres de conflits fait alors appel à autant de voies, de tentatives et de solutions, telles que la conciliation (par exemple entre époux en mésentente), l'arbitrage (entre concurrents en compétition), la négociation (pour un partage d'avantages), la facilitation (de dialogue là où cela s'est avéré difficile), l'intermédiation (entre ceux qui ne se touchent pas directement), la médiation (pour mettre tous les bouts ensemble), l'interposition (lorsqu'on évite le contact entre les belligérants), etc.

Nous démontrerons par la suite, après une présentation sommaire des autres formes de résolution de conflits, que la médiation est et demeure l'outil stratégique pour résoudre au mieux les conflits, quelle que soit leur nature.

Notre discours s'articulera autour de trois éléments : la compréhension des conflits, les différentes formes de conflits et la méthode appropriée de leur résolution. Nous mettrons un accent particulier sur la médiation comme instrument efficace de résolution de toutes formes de conflit.

Nous terminerons notre article par une exploration des formes de médiation au Mali sur le plan traditionnel, religieux et institutionnel.

Sans avoir la prétention de produire un article exhaustif, les éléments d'analyse permettront de mettre en lumière les avantages de la médiation dans un processus de résolution des conflits, lorsque cette médiation met les différentes parties devant leurs responsabilités tout en leur permettant d'aboutir par eux-mêmes, à une solution durable.

A l'issue de cet exercice, nous espérons convaincre le lecteur, que la médiation, au-delà d'être un outil de gestion des conflits, doit être un style de vie pour les groupes, les pays, les Nations Unies.

Mais, comment faut-il comprendre le concept de conflit, le corps du conflit, l'évolution du conflit, la résolution du conflit, pourquoi pas l'après conflit ?

I. LA COMPREHENSION DES CONFLITS

Le guide méthodologique de prévention et de résolution des conflits nous enseigne qu'une société sans conflit n'a jamais existé, n'existe pas et n'existera jamais. En effet, aucune société n'est un ensemble homogène, uniforme ou définitif. Au contraire, toute société est constituée de groupes sociaux dont les valeurs, les intérêts et les objectifs des uns ne coïncident généralement pas avec ceux des autres.

Le conflit est une composante de la société comme l'oxygène est un constituant de l'eau. Il n'est ni utile, ni intelligent de réfuter ou d'occulter l'existence latente et le rôle actif des conflits car, nier ou voiler le conflit, c'est sûrement le meilleur moyen de le rendre, à terme, plus virulent. Autrement dit, le conflit n'est pas une maladie de la société, il est dans sa nature. Et c'est certainement une illusion que d'imaginer une société « saine » qui fonctionne à l'abri de cette « maladie » dans l'égalité, l'entente, la solidarité et la coopération harmonieuse, comme une sorte de paradis terrestre.

Il faut donc accepter de reconnaître l'existence du conflit, apprendre à vivre avec sa présence et s'approprier à gérer le conflit au mieux de l'équilibre de sa société. La résolution d'un conflit ne peut être envisagée en dehors du conflit lui-même, c'est à dire en dehors de sa nature, de ses causes, des personnes qui le vivent, du contexte dans lequel il se passe.... Tout mode de résolution qui serait proposé de manière transversale, sans tenir compte des spécificités internes à la situation conflictuelle ne saurait être efficace.

Plusieurs définitions peuvent être possibles, pour les besoins de notre propos. Nous retiendrons qu'un conflit est « une situation sociale où des acteurs en interdépendance poursuivent des buts différents, défendent des valeurs contradictoires, ont des intérêts divergents ou opposés, soit poursuivent simultanément et compétitivement un même but »⁵. Ce conflit se matérialise lorsque, à un moment précis, les buts, les actions ou les comportements des uns sont incompatibles avec ceux des autres. En d'autres mots, une entité est volontairement ou non, consciemment ou non, en conflit avec une autre lorsqu'elle a les moyens d'empêcher et que, de fait, elle empêche cette autre entité d'atteindre les objectifs qu'elle poursuit. En effet, pendant longtemps,

5 ROUTIER T, 10 /2008, « mieux comprendre les conflits pour mieux les prévenir », consulté sur irenees.net : http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-838_fr.html

l'entité « existe en soi » avant de prendre conscience de ses intérêts, de sa force et d' « exister pour soi ».

De ce fait, tout conflit fait nécessairement appel à une certaine forme de rapport de forces existant à un moment donné entre les parties. Le mot conflit suscite beaucoup d'autres représentations. Ainsi, le mot conflit fait allusion à : crise, rapport de force, violence, oppression, agressivité, antagonisme, différend, litige, opposition, confrontation, divergence d'idées et d'intérêts, incompatibilité, tension, mésentente... Il faut signaler, toutefois, le fait que le conflit n'est pas la violence. La violence peut être une conséquence d'un conflit mal géré ou mal prévenu. Mais quel que soit le conflit, il correspond à ce schéma classique, à savoir :

- ▶ émergence de tensions : ce qui correspond à la formation de coalitions. Les personnes commencent à se poser des questions sur ce qui se passe, qui a raison, ce qui doit être fait. Elles essaient de décider si elles devraient prendre parti, et le cas échéant, lequel ?
- ▶ accumulation d'injustice : chaque partie s'assure des appuis, détaille ses problèmes et justifie sa position et pense à des moyens de se venger ou de gagner ;
- ▶ affrontement : les parties s'affrontent. Si les deux parties tiennent fermement à leurs idées, l'épreuve de force peut ériger des obstacles permanents.

Plusieurs réactions peuvent se produire, selon le pouvoir relatif de chaque partie :

- ▶ domination : quand une partie est faible et que l'autre est forte ;
- ▶ guerre froide : ni l'une ni l'autre partie ne veut changer, chacune essayant plutôt d'affaiblir l'autre ;
- ▶ évitement : une partie peut choisir d'éviter l'autre pendant que se poursuit le conflit ;
- ▶ compromis : chaque partie accuse des gains et des pertes ;
- ▶ collaboration : participation active donnant lieu à une solution qui tient compte des besoins des deux parties.

Ce n'est que par la collaboration, et parfois par le compromis, que l'on peut résoudre les conflits avec le temps. De nos jours, en société, les autres formes de réactions ne représentent tout au plus que des

solutions à court terme. Si la résolution se traduit par la domination, la guerre froide ou l'évitement, le cycle des conflits risque de se perpétuer.

En effet, trois catégories de causes sont à l'origine des conflits :

- ▶ La première forme se déroule autour d'objets ou de besoins précis. Ils sont plus simples à gérer, car l'objet est souvent plus vite identifié. Il s'agit des conflits autour de l'argent, d'autres biens matériels, des moyens de production, des ressources naturelles, des ressources minières... Ce sont les conflits pratiques ;
- ▶ La deuxième forme de conflits est relative aux questions de pouvoirs, de sentiments, d'appartenance. Leur gestion nécessite une analyse plus approfondie ;
- ▶ La troisième forme se passe autour des systèmes de croyances. Ils sont les plus profonds et, de ce fait, doivent être étudiés en tenant compte de la complexité et de la spécificité de chaque situation. Il s'agit dans ce cas des conflits religieux, des conflits ethniques ou autres formes de conflits liées aux valeurs.

Ces multiples causes conduisent donc à plusieurs types de conflits en fonction des entités qui y sont impliquées. Il s'agit :

- ▶ des conflits intra personnels : c'est un affrontement intérieur chez une personne à propos de choix, de décisions touchant à des projets, des objectifs, des questions morales. Ces conflits ont une influence sur les relations de la personne avec d'autres et sur sa vie en société. Il s'agit des conflits qui se déclenchent en nous-mêmes en tant qu'individus. Il faut donc les gérer au même titre que les autres types de conflit.
- ▶ des conflits interpersonnels : ils opposent deux ou plusieurs personnes et sont les plus fréquents. Chaque individu possède ses propres référentiels, ses valeurs, ses besoins, ses désirs... La présence d'une autre personne peut déclencher des réactions à partir de différentes contradictions. Il s'agit des conflits dans un couple, entre frères, entre sœurs, entre frères et sœurs, entre amis, entre collègues.
- ▶ des conflits intra groupes : ils concernent les individus qui appartiennent à un même groupe (même origine). Ces conflits commencent à être de plus en plus nombreux surtout en milieu rural où la gestion de la terre commence à montrer ses limites. Il

s'agit du même village, du même groupe ethnique, de la même famille, de la même association, du même pays.

- ▶ des conflits intergroupes : qui opposent deux ensembles de personnes. Dans ce genre de conflits, les individualités laissent la place au groupe qui met en avant son identité commune. Cette catégorie de conflits existe aussi de façon aiguë dans le pays. C'est, par exemple, les conflits entre agriculteurs et éleveurs pour la gestion des espaces. Ce sont aussi les nombreux conflits dans les entreprises avec la vague de privatisations suite au Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Un autre exemple de ce genre de conflit est celui qui oppose l'Administration aux administrés dans le cadre de la recherche d'une justice sociale, politique et économique.

II. LA RÉOLUTION DES CONFLITS

Il existe plusieurs manières d'envisager la résolution d'un conflit. Ces multiples méthodes se distinguent les unes des autres et elles incluent la contrainte, la soumission ou la fuite avec différentes nuances. La contrainte est la situation dans laquelle des individus se disputent, puis discutent en utilisant la persuasion ou se soumettent à la domination (force physique) ou l'abandon en prenant la fuite.

A priori, une résolution de conflit permet d'éliminer ledit conflit. L'atténuation d'un conflit n'est pas sa résolution. La résolution implique la recherche d'une solution, l'application d'une règle tacite ou explicite (loi, règlement, convention, traité...) à laquelle les parties adhèrent. De façon plus explicite, on pourrait passer par la conciliation, par le contentieux c'est-à-dire le recours à un tribunal via une procédure fixée par les textes, par la domination, le duel (combat singulier), la guerre, la facilitation, la négociation, la réconciliation, la reconnaissance (laquelle peut consister à avouer et à céder devant la force de son adversaire qui cherche à en tirer parti), la vengeance ou encore par une voie pacifique qui engage chacun des protagonistes du conflit à la recherche de solution définitive. Cette voie pacifique et définitive, dans laquelle s'engagent les parties en conflit ou sur le point d'y être, c'est la médiation.

II.A. DES FORMES DE PRÉVENTION DES CONFLITS

Pour assurer la paix et la sécurité à l'intérieur des familles, des sociétés ou des Etats comme à leurs frontières, les efforts doivent porter sur l'anticipation des risques de crises et de conflits par une alerte précoce et sur une réaction rapide pour les circonscrire. L'observation permanente de certaines situations permet la détection de signes précurseurs et la mise en œuvre d'un processus de médiation.

Dans la plupart de nos sociétés, la recherche de la paix reposait sur quelques principes. On cherchait d'abord à prévenir les conflits par des efforts de régulation sociale ou par des actions diplomatiques. On faisait la guerre lorsque cela devenait inévitable et elle devenait alors le moyen de parvenir à la paix. En général, on convenait de la nécessité de rétablir la paix chaque fois qu'un conflit éclatait. La médiation comprise comme l'entremise d'un tiers neutre entre deux ou plusieurs parties en vue de les concilier ou de les réconcilier, est une pratique ancienne et essentielle dans les relations sociales au Mali.

Dans les conceptions religieuses ou traditionnelles, l'harmonie de l'Univers nécessite une médiation constante entre les forces de la terre et les hommes, entre les ancêtres et les descendants et entre les vivants eux-mêmes. La conciliation ou la réconciliation est souvent scellée par des sacrifices d'animaux (victimes expiatoires) ordonnés par le descendant le plus âgé de la famille fondatrice du village. Les chefs de lignage, les prêtres, les forgerons remplissent cette fonction en ses différentes composantes dans les conditions requises.

Dans l'islam, la médiation entre les membres de la même communauté doit être un comportement, mieux, un devoir pour tout croyant. Le refus d'interposition ou d'intervention ou de témoignage relève du crime. L'islam se définit constamment par la noblesse de ses valeurs à travers une pédagogie de paix, de tolérance, de justice.

En réalité, l'Institution de la fonction de Médiateur existe depuis des siècles, surtout dans les sociétés musulmanes qui ont apporté une contribution appréciable à la civilisation universelle. Au temps du Prophète Mahomet (PSL), la justice était exigée aussi bien pour les musulmans, que pour les non musulmans. Les Califes ont, par la suite, institué le « *Diwan al madhalim* » ou administration des injustices, qui est devenu le Médiateur du Royaume moderne au Maroc. Les Médiateurs

écoutent les plaintes des administrés et, dans certaines monarchies, rendent compte directement au souverain.

La médiation est aussi une tradition africaine ; elle représente la technique fondamentale de la justice traditionnelle, sous l'arbre à palabres. En effet, nos sociétés, nourries à ces diverses sources, ont aussi la particularité d'avoir spécialisé des catégories sociales dans les missions de médiation et de conseil. Au Mali, par exemple, ce sont les « *Niamakala* », appelés hommes de caste ou artisans ou gens de la parole (forgerons, griots, cordonniers, « *founé* » ou mimes) et parfois les esclaves qui usent de leur liberté d'expression pour « coudre le tissu déchiré ».

Les épopées du Sahel montrent à souhait que le temps avant-conflit était très long, tant le souci de préserver la concorde passait avant l'ambition. La sagesse des monarques résidait dans leur capacité d'écoute des conseillers. La tradition s'est beaucoup plus appesantie sur la vertu de la prévention que sur celle de la résolution du conflit ouvert. Comme le dit un proverbe bambara (la langue la plus parlée au Mali et en Afrique de l'Ouest), « *banakunbèn ka fusa banafurakèyé* » ce qui signifie « mieux vaut prévenir que guérir ». Conformément à cet adage, la préservation de la paix reposait sur le principe de l'attention toujours soutenue pour ce qui peut être source de conflit et user de tous les canaux de régulation sociale. Le cousinage à plaisanterie en est un. La communication entre individus potentiellement ennemis ou opposables, par le truchement d'un tiers, notamment d'un homme de caste ou d'un communicateur traditionnel, en est un autre. Le recours à la guerre était la dernière option pour mettre fin à un conflit.

En effet, il est constant que les traditions maliennes, dans le cadre de la médiation, utilisent une approche dynamique, communautariste et humaniste, fondée sur la solidarité dans toutes les formes d'épreuves. Ce concept malien traduit les mécanismes et règles qui permettent à l'homme de considérer son prochain comme lui-même et cette approche a un sens différent de celui attribué aux concepts d'égalité et de fraternité en Europe.

Dudit concept, découlent tous les mécanismes de prévention et de résolution des conflits au Mali. Ces mécanismes diffèrent selon les communautés, ou par le passé, selon les royaumes ou les empires qui adoptaient tous, les principes de la médiation, comme instrument favori de la prévention et de la gestion des conflits.

Cette préférence est soutenue par des avantages que nous présenterons plus loin et qui font de la médiation, l'outil stratégique de prévention et de gestion des conflits. Dans les rapports au sein d'un village, d'un quartier, ou d'une grande ville, le chef de village ou de quartier est l'autorité morale qui tranche tous les litiges et conflits qui surviennent dans ses limites territoriales. Pour cela, il est assisté d'un conseil de sages. C'est seulement en cas de non-satisfaction ou d'indiscipline d'une des parties adverses, que les populations ont recours aux tribunaux d'Etat. Lesdits litiges et conflits sont de tous genres (matrimonial, partage successoral, foncier, réclamation de créances, vols, querelles etc.).

II.B. LES MECANISMES DE PRÉVENTION ET DE RESOLUTION DES CONFLITS

Dans les communautés et les entités organisées, on a appris à s'allier pour prévenir les conflits sur la base des principes et des vertus de la médiation. Les sociétés maliennes sont structurées à partir de la famille, du clan. Pour les clans, les alliances constituent l'espoir de prévenir les conflits et de maintenir l'entente sociale ; c'est une sorte de contrat social de paix. Le mariage entre clans ou entre entités quelconques, à la faveur de la polygamie, crée des liens de sang qui réduisent les risques d'intolérances et d'agressions.

Le « *synankouya* » ou « cousinage à plaisanterie » ou « alliance à plaisanterie » ou même « fraternité à plaisanterie vexatoire » est d'une compréhension et d'une application si larges, qu'il représente le remède le plus efficace et le plus utilisé dans la société malienne, contre toutes formes de colères destructrices. Ici, on utilise des plaisanteries ou des dérisions entre « alliés », afin de décriper les rapports. Ces plaisanteries, qui ont une apparence souvent injurieuse et très ironique, cherchent à provoquer le rire dans l'assistance pour signifier aux coléreux que l'heure n'est pas à la violence contre l'autre, mais à la « reprise de soi », « au retour à soi ».

La méthode donne à l'un et à l'autre tout le loisir de dire sans détour, ni ménagement tout ce que bon lui semble comme formules à son avantage. En cas de conflit le « frère à plaisanterie » peut user du pacte qui le lie à son frère pour lui faire entendre raison et le pacifier. Dans certains cas, il intervient en tant que facilitateur dans le processus de médiation. Mais au-delà de l'aspect ludique, l'alliance requiert une assistance mutuelle entre alliés (*synankoun*) en toutes circonstances ;

ceci est un devoir, voire une obligation de médiation, lorsque l'un des partenaires est en conflit avec un tiers.

Ainsi, comme les entités (village, royaume) sont à majorité composées d'un même patronyme, « la fraternité à plaisanterie » entre patronymes peut contribuer à prévenir ou à endiguer un conflit dans les sociétés traditionnelles. Même à l'heure moderne, dans les derniers conflits dit « Touareg », au Nord du Mali, les autorités politiques et locales n'ont pas hésité à mettre en valeur cette pratique pour faire asseoir les tribus Touaregs et leurs frères à plaisanterie Sonraï autour de la table de négociation, et avec succès d'ailleurs.

Au Mali, le *synankouya* agit comme une thérapie qui participe quotidiennement à la régulation sociale. Les plaisanteries qu'échangent les alliés contribuent à détendre l'atmosphère, à rétablir la confiance, toutes choses indispensables au dialogue. Les compétitions sportives et artistiques : concours musicaux, luttes traditionnelles et courses de chevaux et de chameaux rapprochent les communautés et occasionnent des alliances.

Ce rôle formidable, cette dimension illimitée, ce sentiment profond d'être identifiable, d'être une identité et non un rebus de société, cette fierté d'être considéré par des riches comme par des pauvres, par son ethnie comme par toutes les autres ethnies qui partagent la même valeur sans considération de statut social, c'est donc toutes ces caractéristiques et toutes ces fonctions qui font du *synankouya* le trésor le plus précieux du Mali.

Hors du Mali, on définit cette recette sociale comme un « cousinage à plaisanterie » ou « une fraternité à plaisanterie ». Il faut remarquer et faire remarquer que « la plaisanterie », dont il est question, n'est pas stérile et, qu'au contraire, elle gagne là où les canons perdent et brille là où l'argent et l'or perdent leur couleur. Elle éteint des feux que les pompiers renonceraient à approcher. Elle a fait le miracle de se placer au-dessus de toutes les autres valeurs de la société. C'est ce qui fait dire à un vieux, guérisseur et traditionaliste : « laissez-moi vous dire, tout en mesurant la portée de mes propos, que ce pays a reçu d'Allah un don, un trésor, une flamme éternelle dont l'entretien est notre seule voie de salut. Ce don, dis-je, est supérieur à l'Islam ! Je cours un gros risque en disant cela, mais je maintiens ma comparaison à partir de mes critères ».

Au Mali, il y a les adeptes de l'islam, il y a ceux du christianisme, il y a ceux des idoles et, il ya aussi, ceux de Rien. Au Mali, on compte plus de vingt ethnies, donc plus de vingt langues, plus de deux couleurs de peau (les peulhs sont-ils noirs ou blancs ?), plus de trois religions. Je vous le demande : y a-t-il une seule ethnie, une seule couleur de peau, un seul adepte de religion qui ignore, qui refuse, qui renie, qui dévalorise et rejette le synankouya ? Non, pourquoi ? Parce que avant d'être d'une religion, on est d'abord de son père et de sa mère, de sa culture. Parce que la religion est une option et que la culture préexiste à l'individu et qu'il n'y a rien de plus profond en un individu que sa culture ».

Le *synankouya* valorise l'individu, le groupe social. Il intègre l'étranger apparemment désemparé ; il égalise les relations apparemment irréductibles entre hommes ; il démocratise ou ramène la démocratie quand le pouvoir prend de la hauteur au-dessus des bonnes traditions ; il joue permanemment aux objecteurs de conscience ; il apaise ; il adoucit la compagnie et égaye autant ceux qui y jouent que ceux qui écoutent. Il est le signe de l'équilibre entre la trivialité amusante et la positivité constructive.

En en faisant un code de conduite fait de gratitude, un pacte de non agressivité, un devoir d'entraide, une voie d'évitement, de désamorçage, de mise en latence et de résolution de conflits, le Mandé a valorisé le *synankouya*. Pour se faire la guerre, il faut être étrangers l'un à l'autre. Or, tout sera fait pour laisser à chacun sa part de légitimité. Le *synankouya* permet la guerre des mots, la victoire par les mots et, naturellement la revanche par les mots. Voilà pourquoi les Malinkés ont valorisé une brillante culture orale.

En réalité, le *synankouya* est la culture du respect du « dambé » de la communauté, de chaque clan, de chaque patronyme, de chaque condition humaine. Donc, sachez que le *synankouya* tire ses origines du *dambé*. Ce mot soninké, né avant la fondation de l'Empire du Ghana, va avoir des dizaines de sens applicables à l'être humain sous toutes ses formes. Selon la légende, le roi demanda à ses louangeurs de le décrire, de le qualifier, de le définir. Ses « gens de la parole » lui dirent : « tu es un lion ! ». « Non ! répondit le roi, car un lion peut perdre sa puissance et son courage ». « Tu es un éléphant ! ». « Non ! répondit le roi, car un éléphant peut perdre sa force et sa mémoire ! ». Toutes les meilleures propositions de qualifications avantageuses pour un roi, étant épuisées, le souverain se définit lui-même de la sorte : « Je suis

ce qui ne pourrit pas, ce qui ne s'altère pas, ce qui ne se dissipe pas, ce qui reste incorruptible des siècles durant, sous terre ou sur terre, ce qui ne vieillit pas, ce qui ne perd pas sa valeur, ce qui ne déplaît jamais, ce que le temps valorise : l'OR! Mon *dambé*, c'est l'or ! ». L'emblème du Wagadu, c'est l'or. Ses rois étaient des rois de l'or.

Le *dambé*, c'est « ce qu'on est ». Et seul celui-là, qui sait ce qu'il est, peut être fier et participer de son essence. « Connais toi, toi-même ! » et « valorise-toi ! ». Et si tu te valorises, tu réaliseras que tu es moi et que je suis toi. Et tu te surpasseras par toi-même. Et rien ne te sera impossible, inaccessible, insoluble.

Socialement, le concept « *dambé* » permet et consacre la hiérarchisation en groupes distincts et d'inégales valeurs. A cause de cette hiérarchisation sociale, les Malinkés qualifiaient les soninkés de « *Maraka* ». Ce qui pourrait signifier : les soumis, les éduqués, les conservés, les gouvernés. Soumis à Allah et au souverain, ils étaient musulmans. Conservés dans les liens forts d'Allah, du roi, des valeurs sacrées, ils sont donc privés de libertés. Gouvernés, les soninkés ont un roi unique, un Dieu unique, un territoire unique contrairement aux Malinkés qui, à l'époque, vivaient dans des cités-Etats politiquement indépendants les uns des autres, sous la férule de dieux lares et de fétiches locaux. Ils étaient éduqués, pour obéir au principe des valeurs, à la hiérarchie des valeurs et à la conservation des valeurs.

L'éducation religieuse permettait de donner naissance à une catégorie d'hommes savants qui portaient le patronyme « CISSE » et formaient la classe maraboutique intermédiaire entre Dieu, les gouvernants et le peuple. Cependant, avant l'apparition des marabouts, un autre corps social existait qui est celle des gens de la parole et des arts (tels que les « *guéssérés* » ou louangeurs des dynasties royales des WAGUE », les « *koussantagués* » attachés aux nobles guerriers, les « *gadankés* » ou cordonniers, les « *founè* » ou mimes etc. Artistes et marabouts jouent certes des rôles différents mais ils ont tous une mission d'équilibristes sociaux. Médiateurs dans toutes sortes de déviation religieuse, sociale, culturelle ou culturelle, ils sont respectés pour être les détenteurs de dossiers secrets sur les individus et les clans. En effet, chaque clan est marqué par son appartenance sociale et par son histoire collective ; et chaque individu est estimé en fonction du bilan de ses hauts gestes. En restant dans les normes de son clan, on s'en montre, pour autant, digne et fiable.

La société soninké met l'éducation, en tant que formation du caractère solidaire, au-dessus de toutes les vertus. Alors, le terme « Maraka » que les Malinkés affectent aux Soninkés signifierait aussi « les bien éduqués ». En donnant une valeur certaine à chaque individu et à son origine, le Mandé a fait du principe de l'égalité de tous devant le destin sa philosophie de base qui transcende les statuts sociaux qui sont, selon les situations historiques, contingents et changeants. Cette relativité de la condition humaine invite l'homme à la modestie, à l'égalité de base entre les hommes devant l'épreuve et, surtout, à savoir que l'imprévisibilité du destin doit être une constante inoubliable chez l'homme sage : « Roi aujourd'hui, peut être esclave demain ». C'est pourquoi le *Synankouya* est le moyen d'effacer les différences dues aux statuts sociaux et d'ouvrir le dialogue dans les situations jugées critiques en temps ordinaire. Mettre fin à un conflit n'est pas au-dessus des forces d'un digne *synankoun*, car il « se connaît ».

Une autre valeur sociale pour la médiation dans notre pays, toujours dans le cadre de la prévention et de la gestion des conflits, c'est l'usage du « *Nyamakalaya* ». La mission de médiation est dévolue à des castes dites « *Nyamakala* » (griots, forgerons, cordonniers, etc.) et aux vieux, parce que nous sommes dans des sociétés agnatiques et gérontocratiques où les plus âgés bénéficient d'immunité et sont écoutés et obéis en toutes situations. Cela est encore d'actualité partout au Mali. Ces castes ont, elles aussi, de par la tradition, toute immunité en temps de paix comme en temps de conflit pour parlementer avec ou entre des communautés en conflit et elles inspirent une crainte causée par une croyance généralement admise selon laquelle leur propos est sacré et chargé de poison. En outre, leur intégrité physique est inviolable pour les deux camps en guerre.

II.C. LA MEDIATION, POUR MAINTENIR OU RETABLIR LE DIALOGUE ET POUR MAINTENIR LES LIENS FAMILIAUX

Des personnes en situation de conflit familial, conflit intergénérationnel susceptible d'entraîner des ruptures de lien telles que le divorce, la séparation, la succession, etc.... peuvent s'orienter vers une médiation familiale qui les aidera à rétablir un dialogue et à trouver un accord pour préserver les liens familiaux. La médiation familiale devient alors un processus de construction ou de reconstruction du lien familial basé sur le sentiment d'autonomie et de responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans

lesquelles un tiers impartial, indépendant, qualifié mais sans pouvoir de décision réel (le médiateur familial) favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution. Son champ d'intervention recouvre :

- ▶ toutes les formes d'union et notamment le mariage, le concubinage... ;
- ▶ la diversité des liens intergénérationnels ;
- ▶ les situations de rupture et leurs conséquences : décès, séparation, incommunicabilité, éloignement, questions patrimoniales... ;
- ▶ les situations familiales à dimension internationale.

Comment se déroule une médiation familiale ? La médiation familiale repose sur la conduite d'entretiens avec les personnes sur :

- ▶ les circonstances de la rupture ou du conflit ;
- ▶ les besoins de chacun des membres de la famille ;
- ▶ leurs responsabilités réciproques ;
- ▶ les moyens à mobiliser pour répondre aux attentes qui ont été exprimées au cours des entretiens, afin de construire des accords permettant d'organiser la vie des parents et celle des enfants.

A tout moment, elle permet aux personnes d'éviter l'étalage en public, le procès, donc l'extrême. Dans le cas contraire, le juge peut proposer aux personnes l'intervention d'un médiateur familial (le juge n'aura pas de connaissance des propos tenus par les personnes devant le Médiateur).

Au Mali, généralement, le Médiateur familial est un homme ou une femme de caste, un religieux ou une personne âgée, dotée de sagesse et de charisme nécessaires pour renouer le dialogue entre les parties en rupture de liens.

Dans tous les cas de figure, la médiation permet d'éviter les prises de positions extrêmes, destructrices et irréversibles : c'est en cela que réside aussi la vertu thérapeutique et préventive de la médiation.

En France, le Défenseur des Droits, anciennement Médiateur de la République, est une autorité constitutionnelle indépendante, créée

par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et instituée par la loi organique de 29 mars 2011.

Nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans, le Défenseur des Droits (Ombudsman) est chargé de défendre les droits des citoyens face aux administrations, mais il dispose aussi de prérogatives particulières en matière de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, du respect de la déontologie des activités de sécurité. Son administration prend la forme d'une autorité administrative dont l'indépendance est garantie par la constitution.

Le mot Ombudsman est d'origine suédoise et signifie porte-parole des griefs ou homme de doléances. En Suisse, par exemple, plusieurs cantons et communes se sont dotés d'une instance d'Ombudsman. Par ailleurs au Canada, des bureaux d'Ombudsman existent dans plusieurs organismes publics au niveau fédéral, provincial et municipal. Au niveau fédéral, il y a un Ombudsman pour le ministère de la Défense nationale et des forces canadiennes ; il y a aussi un bureau de l'Ombudsman de l'approvisionnement, un bureau fédéral de l'Ombudsman pour les victimes d'actes criminels, le bureau de l'Ombudsman pour les contribuables et un bureau de l'Ombudsman pour les Vétérans.

III. DE LA MÉDIATION À LA GESTION DES CONFLITS

La médiation s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par laquelle deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution à l'amiable de leurs différends. Avec l'aide d'un tiers, le médiateur est choisi ou désigné avec l'accord des parties par une autorité compétente.

Les médiateurs interviennent désormais dans des domaines très divers. Les uns sont plutôt des Médiateurs administratifs, alors que d'autres interviennent dans des situations délicates, petits conflits voire grandes crises. Or, la médiation ne s'improvise pas, elle est une discipline qui, sans être de la magie, repose à la fois sur un savoir-faire et un savoir-être très spécifiques.

Souvent, le médiateur est entraîné sur des terrains difficiles, surtout lorsqu'il s'agit d'accompagner une décision de réorganisation ou de

rupture. Ainsi donc, on distingue deux catégories de médiations, l'une répond à une procédure (la médiation institutionnelle), l'autre à un processus (la médiation professionnelle).

La médiation institutionnelle est un mode alternatif de résolution extrajudiciaire des conflits. Elle « *répond à une demande sociale de justice au singulier. En ouvrant un espace d'écoute, d'altérité et de discussion, le médiateur met en place un dispositif de justice de « reconnaissance »*. Le besoin de reconnaissance s'exprime chez les administrés par le besoin d'être écouté, de ne pas être traité comme un dossier, de ne pas être pris dans des catégories préétablies, de ne pas être sérié »⁶. C'est une procédure simple, gratuite, confidentielle, d'accès libre. Elle est mise en œuvre par des médiateurs qui ont des statuts variés, mais qui partagent des valeurs communes faites d'écoute et de respect de l'autre.

Quant à la médiation professionnelle, elle est considérée comme « *un processus structuré et éprouvé, mis en œuvre par un expert de la « qualité de la relation », et dont l'objectif est la résolution d'un conflit auquel l'entreprise est confrontée, en dehors de la voie judiciaire* »⁷. Le médiateur professionnel, par son savoir-faire et son savoir-être, rend aux parties leur capacité à négocier et à élaborer elles-mêmes une solution qui leur convient. Son domaine de compétence est celui du code civil notamment dans les litiges d'ordre privé.

Dans le cas des pays, le Chapitre VI de la Charte des Nations-Unies mentionne, dans son article 33, que les parties qui ont un différend doivent rechercher une solution pacifique, notamment « *par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifique de leur choix* ».

Cependant, dans la perception générale du public, la médiation est assez souvent confondue avec certains termes cités précédemment, tels que la négociation, la conciliation ou encore l'arbitrage. Il convient donc, ici, de chercher davantage de précision.

6 VOLCKRICK E, RIGO S, 2006, " la médiation institutionnelle : un mode nouveau de légitimation d'une action publique en mutation », consulté sur <http://sites.uclouvain.be/rec/index.php/rec/article/viewFile/5501/5221>

7 LASCOUX J-L, 2019, « Dictionnaire encyclopédique de la médiation : médiation professionnelle –ingénierie relationnelle, ed. ESF, 270p.

En réalité, la différence entre médiation et négociation est simple : le négociateur est de parti pris. Il représente les intérêts d'une partie. Ceci implique que le négociateur va chercher à aboutir à une solution donnant satisfaction à la partie qu'il représente. Le médiateur, lui, n'est d'aucune partie, il est indépendant. Il accompagne la réflexion chez les deux parties en leur permettant de trouver, à moyen terme, un accord. Cet accord est défini de plusieurs manières : soit en s'inspirant des approches de négociation gagnant-gagnant, ou selon les principes de la négociation contributive, soit, comme indiqué plus haut, le plus satisfaisant possible, voire le moins insatisfaisant possible entre les deux parties.

Par contre, la pratique de la conciliation est similaire à celle de la médiation, mais la médiation professionnelle se distingue sous plusieurs aspects. La différence la plus évidente est que le conciliateur est un bénévole, qui prend ses missions sous la tutelle d'une autorité (judiciaire ou gouvernementale). La conciliation est d'un recours gratuit, tandis que la médiation professionnelle, quant à elle, est payée par les parties.

Enfin, la différence entre la médiation et l'arbitrage réside dans le rôle joué par l'arbitre. Certes, comme la médiation, l'arbitrage permet de résoudre des litiges sans passer par les tribunaux, mais à la différence du médiateur, l'arbitre est un véritable juge dont la décision s'impose aux parties, c'est lui qui décide de l'issue du différend. Parfois, le médiateur, avec l'accord préalable des parties, peut devenir arbitre s'il ne parvient pas à résoudre un litige par la médiation. Dans de nombreux règlements d'arbitrage, notamment celui de la Cour Internationale d'Arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale (CCI), les parties peuvent recourir à une procédure de médiation ou de conciliation préalablement à l'arbitrage.

En bref, le Médiateur favorise l'émergence d'une solution commune. Le conciliateur, lui, fait des propositions selon son cadre de référence ou celui qu'il considère être celui des parties en conflit, l'arbitre ou juge rend une décision qui impose une solution. Concernant certains modes de régulation très voisins, à l'image de la médiation et de la conciliation, il est nécessaire, au-delà de leurs distinctions, d'intégrer les dimensions individuelles du tiers dans la mesure où ce dernier peut se montrer plus ou moins interventionniste et /ou s'appuyer sur le registre juridique, renforçant ainsi le caractère soutenu des différenciations usuelles.

Selon la catégorisation anglo-saxonne, la médiation fait partie des modes alternatifs de résolution des conflits. Parfois assimilée à une procédure, lorsqu'elle est prévue par des textes législatifs, elle est, néanmoins, unanimement considérée comme devant respecter un processus spécifique d'accompagnement. Selon la définition, elle implique l'intervention d'un tiers neutre, impartial et indépendant, le Médiateur, lequel est un intermédiaire dans les relations. Avec la définition et les techniques de la médiation, la médiation des conflits instrumente la qualité relationnelle et de communication. En réalité, la médiation est le seul moyen assisté par un tiers qui promeut la liberté de décision des protagonistes d'un conflit.

Tandis que des pratiques de la médiation institutionnelle consistent dans la prise en charge de différend, sous forme de traitement d'un dossier, les professionnels tendent à mettre en évidence que la médiation est le seul processus de règlement des différends à avoir pour conséquence de laisser les parties seules décisionnaires de l'accord qui résultera de leur discussion animée par le Médiateur. Elle consiste à étendre l'exercice de la liberté contractuelle et relationnelle au-delà des conflits.

Des Médiateurs privés indépendants ont défini en 2001 les pourtours d'une médiation professionnelle appliquée en résolution des conflits. Ils ont développé le concept de la médiation comme une discipline à part entière, avec une identification claire d'un conflit « judiciarisable », avec ses trois invariants :

- ▶ l'élément juridique ;
- ▶ l'élément technique ;
- ▶ l'élément émotionnel.

La médiation professionnelle promeut donc la qualité relationnelle et propose un processus structuré visant la résolution des conflits.

En effet, contrairement à la négociation, à la conciliation ou encore à l'arbitrage, la médiation est, manifestement, un mode de régulation souple et adaptable aux besoins exprimés par les parties qui, à aucun moment, ne se départissent de leur liberté de décision. Même s'il existe parfois des désaccords entre les tenants d'une définition large de la médiation et ceux qui limitent ce processus à la régulation des conflits, on peut incontestablement repérer un consensus sur la spécificité de ce mode d'intervention et les principes qui le régissent.

Ainsi, Michèle GUILLAUME HOFNUNG (2007, p.71) propose une définition générale de la médiation, indépendamment de son champ d'intervention, comme « *un processus de communication ethnique reposant sur la responsabilité et l'autonomie des participants, dans lequel un tiers-impartial, sans pouvoir décisionnel ou consultatif, avec la seule autorité que lui reconnaissent les médiés, favorise par des entretiens confidentiels l'établissement, le rétablissement du lien social, la prévention ou le règlement de la situation en cause* ».

Cette définition démontre clairement que la différence entre la médiation et les différents termes connexes réside en la liberté décisionnelle qu'elle donne aux médiés. Son efficacité réside également en cela.

Posons-nous simplement cette question : **Pourquoi la médiation est-elle présentée comme efficace face à la conflictualité et à la violence ?**

Quel que soit le secteur dans lequel elle s'exerce, la médiation met en scène un tiers impartial, indépendant et dénué de pouvoir contraignant qui, en organisant des échanges et des rencontres entre les personnes et les institutions, tente d'améliorer la relation entre les parties ou les aide à s'entendre sur un moyen de résoudre le conflit qui les oppose. L'efficacité de la médiation repose sur plusieurs arguments :

- ▶ **par les objectifs qu'elle poursuit**, la médiation constitue un mode de régulation sociale adaptée aux évolutions de la société « qui, du fait de son instabilité croissante, s'accommode mieux de processus adaptables que d'institutions immuables et de normes rigides ». Si l'on assiste à une « judiciarisation » croissante de la société, le recours à la justice ne semble pas toujours approprié pour régler des litiges entre des personnes qui resteront liées par des relations durables, économiques, sociales ou familiales. Le passage devant les tribunaux pourrait au contraire envenimer les relations. Ainsi, près d'une affaire de divorce ou de séparation sur deux revient devant la justice pour cause de désaccord persistant. En amont, les interventions sociales ne sont pas toujours en mesure de prévenir et désamorcer les conflits ;
- ▶ **la médiation intervient en complément des actions traditionnelles** (sociale, éducative, judiciaire) et n'entend pas rivaliser avec elles. Au contraire, elle leur permet de se recentrer chacune sur son champ et même d'optimiser leurs interventions. Elle a, en effet, vocation à s'inscrire dans une démarche de coopération avec les autres acteurs (magistrats, personnels éducatifs, travailleurs sociaux). Proche d'une certaine façon de

l'action sociale, elle relève encore davantage d'une logique d'activation des acteurs. En prenant en compte tous les aspects du conflit (affectif, économique juridique), elle est à même d'y répondre de façon plus adaptée que la justice ;

- ▶ **l'efficacité de la médiation repose également sur le processus et les modalités de la médiation elle-même.** En leur offrant la possibilité de s'exprimer et de trouver ensemble une solution à leurs difficultés, la médiation redonne aux parties le conflit qui les oppose. Par sa vision souple et dynamique du problème, sa logique pacificatrice, elle responsabilise les acteurs qui participent activement à la résolution du conflit et font émerger des solutions nouvelles, au plus près de leur situation. L'accord auquel ils sont susceptibles d'aboutir aura plus de chances d'être respecté et de leur convenir car il aura été négocié et accepté par les protagonistes eux-mêmes, en toute liberté. En respectant leur liberté relationnelle et contractuelle, la médiation limiterait ainsi les risques de récurrence. Le *synankouya*, bien assimilé, basé sur le respect du pacte de sang passé entre ancêtres assermentés, aide à tenir facilement promesse ;
- ▶ **la médiation permet également, au-delà de l'intérêt primordial pour la cohésion sociale, des gains en termes économiques** (baisse du nombre d'incivilités, d'actes de délinquance et de l'échec scolaire en raison d'un climat pacifié dans les écoles, etc.).

En ce qui concerne la violence, **la médiation est un outil privilégié de prévention et ce, à deux niveaux.** Elle constituerait un mode de prévention primaire ou secondaire en apprenant aux médiés à réagir à une situation de conflit par la négociation et le dialogue. Dans le cadre de la médiation scolaire, les élèves apprendraient ainsi à verbaliser leurs problèmes et donc à maîtriser agressivité et violence. Par ailleurs, la médiation peut agir comme un mode de faire prendre conscience au délinquant de la gravité de son acte, des souffrances endurées par la victime et, donc, provoquerait le désir de s'amender ou de se soigner.

Il y a, cependant, des risques susceptibles de limiter, sinon de compromettre, son efficacité tant à l'égard des parties que des institutions et de la société. Concernant les parties, le risque majeur a trait au statut des médiés et aux rapports qu'ils entretiennent.

Dans la médiation intervenant dans le cadre des conflits avérés, sous-jacents ou simplement potentiels, il n'est pas évident que les parties

soient sur un strict pied d'égalité. Cette inégalité de pouvoir peut notamment résulter « de violences subies par l'une des parties, de son incapacité à présenter clairement son point de vue (en raison par exemple de problèmes de toxicomanie, d'alcoolisme ou de santé mentale), de sa position désavantageuse sur le plan affectif ou financier ».

Si le Médiateur a pour mission de s'assurer de l'absence d'emprise d'une des parties sur l'autre et de poser les conditions d'une égalité, les rapports de force sont fréquents et peuvent mettre en péril la libre négociation entre les parties. Le risque semble particulièrement présent dans le cas d'actes de violence, quel que soit leur nature (physique, psychique, verbale). Il en est ainsi des violences constituées en infraction, qui peuvent faire l'objet d'une médiation pénale, mais également des violences conjugales ou familiales, relevant d'une médiation familiale ou d'une médiation pénale en cas de poursuites.

Dans ces deux situations et particulièrement dans la seconde, la question de l'opportunité et de l'efficacité d'une médiation se pose. Concernant la société, deux risques ont été envisagés. En premier lieu, « *la médiation ne doit pas devenir l'instrument d'une justice communautariste renversant nos valeurs essentielles. Le juge doit conserver son rôle de garant des libertés individuelles et des règles d'ordre public* ». En second lieu, « *la médiation ne doit pas être présentée comme le moyen de lutter contre les lenteurs et l'encombrement de la justice* », sans quoi elle deviendrait un mode de régulation par défaut.

IV. LES DIFFICULTÉS D'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MÉDIATION

Si les résistances et les difficultés à évaluer le travail social sont connues, l'évaluation de la médiation comme nouveau mode d'intervention pourrait sembler plus aisée dans la mesure où son action est limitée dans le temps et susceptible de se matérialiser par un accord dont le suivi peut être assuré. La médiation est née d'initiatives locales ; elle reste très inégalement pratiquée sur l'ensemble du territoire, si bien qu'une évaluation, d'ampleur nationale, pourrait sembler inappropriée. Le mouvement d'institutionnalisation est relativement récent. Il n'existe ainsi pas de pilotage national des dispositifs de médiation ou d'observatoire de la médiation susceptible d'impulser ou de systématiser l'évaluation.

Par ailleurs, l'utilité ou l'efficacité de la médiation ne se résume pas à ses résultats (signature ou non d'un accord, résolution ou non de conflit). Elle doit être mesurée dans le temps car les effets recherchés se veulent durables : pacification à long terme des relations, facilitation de la communication entre les parties, capacité à s'entendre sur d'autres points que l'objet initial du litige, soulagement des souffrances de la victime d'une infraction, etc. Or, tous ces éléments sur la nature de la relation, sur l'apaisement de chacune des parties, sur les capacités individuelles à gérer un conflit, sur le développement d'attitudes pro sociales, sont plus difficiles à objectiver. La tâche se complique encore lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la médiation sur l'environnement familial ou scolaire, sur la cohésion sociale et la tranquillité publique au sein d'un quartier, etc. Si l'action est efficace, les problèmes, les conflits et les tensions disparaissent, ce qui renvoie à la difficulté de la mesure du non-événement.

Il est souvent difficile d'attribuer un résultat à la seule médiation dans la mesure où les autres interventions sociales et judiciaires ont également des objectifs de maintien de la cohésion sociale, de baisse de l'insécurité, etc. Malgré tout cela, la médiation demeure le meilleur moyen pour résoudre un conflit, le résoudre de façon durable, et même définitive dans la mesure où, de tous les modes alternatifs de résolution des conflits :

1. la médiation est le seul mode qui en appelle à la responsabilité personnelle et à la liberté de consentement de chaque partie ;
2. les parties définissent les modalités de la médiation, avec le Médiateur auquel elles confient la responsabilité de la garantie de son bon déroulement ;
3. elle s'adapte aux différents contextes ;
4. elle est un huis-clos : un processus confidentiel auquel les parties et le Médiateur s'engagent ;
5. elle est économique, en temps et en argent : moins coûteuse et aléatoire qu'un rapport de force ou une procédure judiciaire ;

6. elle s'inscrit dans la réalité relationnelle : prise en compte du caractère durable ou provisoire des relations entre les parties ;
7. elle intègre la réflexion et la créativité de chacun, elle ouvre et mène à un esprit de contribution pour la résolution des différends et des problèmes ;
8. elle a des avantages qui dépassent la situation en cause : elle permet d'examiner les aspects d'un différend et d'anticiper les risques inhérents à la mise en œuvre de l'accord ;
9. elle va de la qualité relationnelle à la négociation : elle intègre un processus créatif ;
10. elle va jusqu'à la conclusion d'un accord ;
11. le Médiateur présente des garanties professionnelles ;
12. la médiation est une vertu de notre société.

Autorité indépendante, le Médiateur de la République a été institué par la Loi n° 92-022 du 14 mars 1997, modifiée par la Loi n° 2012-010 du 08 février 2012. Il a la charge de régler les litiges entre les citoyens et l'administration. Il le fait de façon non contentieuse en veillant à l'application du droit dans l'équité, en proposant des règlements amiables. Mais, il n'intervient pas dans les litiges privés, dans les différends entre une administration et un agent en activité de cette administration.

Le Médiateur de la République peut être chargé par le Président de la République, le Gouvernement ou le Parlement de toutes autres missions particulières dans le cadre de l'amélioration de l'état de droit, de la gouvernance et des droits humains ou en matière de règlement des conflits. Dans l'exercice de ses fonctions, le Médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité.

En plus des missions ci-dessus citées, le Décret n° 2012-117/P-RM du 24 février 2012 charge le Médiateur de la République de l'organisation et du suivi de la mise en œuvre des recommandations des sessions de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID).

L'EID est un exercice de pédagogie démocratique au cours duquel le Citoyen s'approprie ses libertés et ses droits civiques pour interpeler le Gouvernement sur des cas précis concernant les questions de bonne gouvernance.

Le Médiateur de la République participe au règlement des litiges entre l'administration et les administrés. A cet effet :

- ▶ il reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et tout organisme investi d'une mission de service public et il fait des recommandations pour leur satisfaction ;
- ▶ il fait des suggestions de réforme tendant à améliorer le fonctionnement des administrations mises en cause par les réclamations reçues ;
- ▶ il suggère des modifications qu'il estime nécessaires d'apporter aux lois et règlement en vigueur. Il le fait au Gouvernement ou à toute autre autorité compétente.

Dans le cadre de la gestion non violente des conflits, il contribue à la promotion des droits humains, de la bonne gouvernance et des règlements pacifiques des conflits, dans le respect des lois de la République. La médiation par l'intermédiaire du Médiateur contribue à faire de celle-ci un outil de développement au service du citoyen. Le Médiateur de la République devient ainsi « un recours pour le citoyen et un conseil pour l'administration » ; il participe pleinement à l'apaisement du climat social au sein de la société.

Pour prouver que la médiation est un outil stratégique de prévention et de résolution des conflits, on ne pouvait trouver sur le plan institutionnel un meilleur exemple que le Médiateur de la République.

V. CONCLUSION

Dans l'analyse des problèmes actuels de l'Afrique, il paraît utile de se départir de « référent précolonial », cette construction intellectuelle que l'on bâtit autour du passé précolonial de l'Afrique et que l'on cherche à opposer systématiquement à la « modernité ». Il n'existe pas d'antinomie, ni de rupture entre tradition et modernité dans la vie quotidienne des sociétés maliennes. Il est, cependant, évident

que les conflits actuels ne revêtent pas les mêmes formes et n'ont pas les mêmes causes que ceux que connaissaient les sociétés dites « précoloniales ».

Dans le cas précis du Mali, l'expérience passée a prouvé que le recours aux mécanismes traditionnels pouvait être d'une certaine efficacité dans la prévention et le règlement de certains conflits.

La signature d'un cessez-le-feu mettant fin au conflit algéro-marocain, le 30 octobre 1963 à Bamako, en est une preuve historique et restera exemplaire dans les annales de la médiation internationale et de la diplomatie africaine.

A cet effet, l'Empereur d'Ethiopie, Haïlé SELASSIE et le Président du Mali Modibo KEÏTA convainquent les belligérants (le Président d'Algérie Ahmed Ben BELLA et le Roi du Maroc Hassan II) de se rencontrer lors d'une conférence à Bamako les 29 et 30 octobre 1963 et ils obtiennent un cessez-le-feu négocié lors de la conférence, dont les conditions sont :

1. l'arrêt effectif des hostilités et l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu à compter du 02 novembre 1963 à zéro heure ;
2. la constitution d'une commission, composée d'officiers marocains, algériens, éthiopiens et maliens, qui déterminerait une zone au-delà de laquelle les troupes engagées seraient retirées ;
3. la constitution d'un corps d'observateurs éthiopiens et maliens chargés de veiller à la sécurité et à la neutralité de la zone démilitarisée ;
4. la réunion, dans les plus brefs délais, des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, afin de constituer une commission spéciale qui aurait pour mission :
 - a) de situer les responsabilités dans les déclenchements des hostilités ;
 - b) d'étudier le problème des frontières et de soumettre aux deux parties des propositions concrètes pour le règlement définitif de cette affaire.

Les quatre Chefs d'Etat décident, en outre :

- 1) la cessation par l'Algérie et par le Maroc de toute attaque publique, par voie de presse ou par radio, à compter du 1^{er} novembre 1963 à zéro heure ;
- 2) l'observation stricte du principe de non-ingérence dans les affaires des autres Etats ;
- 3) le règlement, par la négociation, de tous différends susceptibles de survenir entre Etats africains.

En ce moment précis, le conflit algéro-marocain était d'une extrême sensibilité. Et le Mali était à l'avant-garde de l'unité africaine et aussi parmi les pays respectés et écoutés dans le monde malgré la jeunesse de son Etat et malgré sa relative pauvreté. Les dirigeants maliens, pouvaient oser entreprendre des initiatives à la mesure de la dignité qu'ils conféraient à leur pays de vieilles et brillantes civilisations.

Il en a été ainsi pour le dénouement des crises scolaires successives qui ont marqué la vie du pays depuis la chute du régime du Général Moussa TRAORE. Plus spectaculaire et exemplaire a été le rôle de ce que l'on appelle la « société civile » dans le règlement de la douloureuse et difficile question du Nord du Mali qui mettait en péril l'unité même du pays. Ceci étant, notre approche des différentes expériences maliennes en la matière nous incite à penser que le recours aux mécanismes traditionnels de médiation, pour être efficace, doit se faire avec discernement, et selon la nature du conflit. Cette observation s'inscrit dans la droite ligne du passionnant débat en cours sur le rôle de la société civile, aux contours souvent imprécis, dans les mutations politiques en cours dans nos pays.

L'exemplarité du processus qui a conduit au rétablissement de la paix dans les régions nord du Mali ressort aussi et surtout de l'efficacité et de l'efficience du choix des formes de dialogue et de concentration par les médiateurs et les pouvoirs publics.

LA MÉDIATION INTERNATIONALE DANS LA RÉSOLUTION DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Par Bernadette S. KEÏTA

Services du Médiateur de la République du Mali

L'origine de la guerre est l'archétype de la question à laquelle on a du mal à apporter une réponse. Depuis que le monde est monde, la guerre a toujours existé ; elle accompagne l'humanité dans son évolution comme un phénomène banal, parfois nécessaire, estime-t-on (BENABDALLAH J, 2007).

Dans les relations internationales, la guerre a toujours été considérée comme un acte de souveraineté ou encore, comme une manifestation de celle-ci. On faisait appel aux armes pour le recouvrement des dettes, pour conquérir des territoires, au nom d'une mission civilisatrice ou encore, et tout simplement, au nom de Dieu⁸.

Aucune restriction juridique n'était de nature à entraver une entreprise guerrière qu'allait se livrer un souverain, exceptées quelques règles de forme nullement contraignantes (déclaration de guerre par exemple). Lorsqu'un différend surgissait entre nations alors qu'on disposait de moyens guerriers, on faisait d'abord parler les armes, puis les hommes politiques, comme en témoigne les deux guerres (1914-1918 et 1939-1945) qui ont secoué la planète.

Depuis une trentaine d'années, la diplomatie a connu une évolution qui a, peu à peu, dépossédé les Etats d'une de leurs fonctions les plus traditionnelles, notamment en matière de gestion des conflits.

Le présent article propose d'explorer la place de la médiation dans la résolution des conflits internationaux. En plus de l'enjeu de la définition technique de la médiation, se pose aussi la question de la conception de ce phénomène au regard des théories des relations internationales et la façon dont le conflit lui-même est envisagé.

8 BENABDALLAH J, 2007, « Règlement pacifique des différends internationaux », Université Mohamed 1^{er} Oujda.

I. LA NOTION DE CONFLITS INTERNATIONAUX

Il n'est pas aisé de faire la différence entre l'idée de tension et celle de conflit. Si on se place sous l'angle de l'usage de la force, on parlera de tension ou de crise tant que la force n'a pas été utilisée, de conflit à partir du moment où elle entre en jeu. Le conflit équivaldrait alors à la guerre. Tout différend entre Etats entraînant l'intervention des forces militaires est donc un conflit, quel que soit la durée de l'affrontement, l'importance des effectifs, l'extension et l'intensité des conflits.

Selon LUNGHINI, « le terme « conflit international » désigne autant les conflits interétatiques, ainsi que les conflits internes qui sont touchés par la participation des parties externes. Lorsque ces acteurs extérieurs assurent de l'assistance politique économique ou militaire ou de l'espace pour le fonctionnement des bases ou de la logistique, ou l'asile pour les parties impliquées dans un conflit interne, ce conflit intra-étatique acquiert des dimensions internationales » (LUNGHINI L F, 2016).

Pour Antoine JEAMMAUD, dans son interprétation fondée sur l'analyse des faits sociaux, le conflit devient « une relation antagonique réaliste où se révèle une opposition, prétention ou aspiration souvent complexe plus ou moins clairement formulée entre deux ou plusieurs groupes ou individus, et qui peut connaître une succession d'épisode, d'action et d'affrontement »⁹.

Mais le langage courant admet de plus en plus qu'il ya conflit dans des cas où la violence n'est pas utilisée. Cependant, comme le mot conflit implique un choc de deux ou plusieurs volontés, on pourrait admettre qu'il y a conflit lorsque l'un des camps au moins envisage la force comme l'un des moyens utilisables pour faire triompher son point de vue.¹⁰ Mais la force, si elle est le moyen ultime pour caractériser un conflit, n'est cependant qu'un moyen parmi bien d'autres.

En prenant en compte ces différents critères on aboutira à une définition assez consensuelle à savoir qu'il y a conflit « lorsque deux parties ou plus perçoivent que leurs intérêts sont incompatibles, expriment des attitudes hostiles ou poursuivent leurs intérêts par le biais d'actions qui sont nuisibles aux autres parties. Les divergences d'intérêt peuvent

9 Antoine JEAMMAUD, Conflit, différend, Droits, Revue française de théorie juridique, 2002, n°34, p. 17.

10 DUROSELLE J-B, 1964, la nature des conflits internationaux, Revue française de science politique, pp.295-308.

porter sur l'accès aux ressources (territoire, argent, sources d'énergie, nourriture) et leur répartition; le contrôle du pouvoir et la participation aux décisions de politique; l'identité (culturelle, sociale et politique); des statuts, en particulier inhérents à des systèmes de gouvernement, à une religion ou à une idéologie» (SCHMID, 1998)¹¹.

Les conflits internationaux peuvent déstabiliser non seulement les acteurs directement impliqués, mais l'ensemble du système international. Ils peuvent alors changer pour toujours la répartition du pouvoir dans la communauté internationale ou dans un sous-système régional.

Comme son nom l'indique, un conflit international oppose deux ou plusieurs Etats qui se disputent un droit. Les guerres de libération nationales, les cas d'occupation militaire de tout ou partie du territoire d'un Etat, les conflits armés internes peuvent devenir internationaux du fait de l'implication d'un ou plusieurs Etats dans le conflit.

Le conflit et les moyens de coercition en dehors du conflit se retrouvent tout au long de l'histoire et arrivent à une certaine cristallisation au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Le droit international régleme alors les conflits internationaux : des règles précises sont applicables en cas de recours à la force, aussi bien lorsqu'un conflit a été déclenché que lorsqu'il s'agit de mesures moins extrêmes. Cette situation n'a pas survécu, pratiquement, aux deux conflits mondiaux : d'une part, les moyens de destruction mis en œuvre (sous-marins, avions de combat, armes de destruction massive, fusées à longue distance) produisent des effets tels qu'ils échappent par là même aux règles établies ; d'autre part, des conflits ayant une importance politique considérable ont souvent opposé non plus un Etat à un autre, mais des formations bien plus difficiles à déterminer, constituées essentiellement sur des bases idéologiques, et pouvant impliquer aussi des Etats.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'opposition des deux puissances les plus importantes (USA, URSS) a créé une situation conflictuelle qui se situait également en dehors des règles internationales traditionnelles. En effet, la guerre froide, dans les relations internationales, est une période qui se caractérise par une hostilité latente et des menaces de conflits, entre les deux grandes puissances et leurs alliés respectifs.

11 SCHMID A. 1998. Thesaurus and glossary of early warning and conflict prevention terms, in ENGEL A, KORF B, 2006, "les techniques de négociation et de médiation appliquées à la gestion des ressources naturelles", FAO, ROME , p.16.

La multiplication des entités politiques étatiques et infra-étatiques, l'hétérogénéité du système international, l'existence des frontières imposées, comme celle de l'Afrique noire et de certaines républiques de l'ex-URSS, sont autant d'éléments qui expliquent les risques d'un conflit armé et la diversification des conflits internationaux.

Il est clair que par rapport à l'époque bipolaire, aujourd'hui beaucoup peuvent faire la guerre. Depuis la fin du XXème siècle, **les Etats nationaux ne possèdent plus le monopole de la violence**. Nous assistons aujourd'hui à une autre réalité des guerres et des conflits. Pour la plupart il s'agit de **conflits internes**, de guerres qu'autrefois on aurait appelés « guerres civiles ». Ce genre de conflits, qu'ils soient d'origine ethnique, idéologique ou autre, ne remet pas en cause les frontières internationales d'un pays.

Nous assistons également à de nombreuses **crises politiques** qui deviennent violentes du fait du dysfonctionnement (voire de l'absence) « d'amortisseurs » politiques qui pourraient les éviter. C'est le cas par exemple des « *Etats défaillants* ». Enfin nous sommes confrontés à une sorte de conflit atypique qui ne tient en compte d'aucune frontière : **le terrorisme**.

Face à cette nouvelle réalité, les Etats nationaux paraissent moins forts. Raison pour laquelle, sur la scène internationale contemporaine, les stratégies de pacification sont devenues le produit d'une coopération d'acteurs en réseaux, complémentaires et concurrentiels aux caractéristiques et aux compétences différenciées. Ainsi, des pratiques telles que la médiation, les bons offices et les commissions internationales d'arbitrage jouissent, depuis quelques années, d'un succès croissant du fait qu'elles semblent être la voie la mieux adaptée pour établir une paix durable « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès », a-t-on coutume de dire.

Sur le plan international, le règlement pacifique des différends est au cœur de l'action des Nations Unies et, en particulier, du Conseil de Sécurité. Celui-ci dispose non seulement de pouvoirs spécifiques de décision en matière de paix et de sécurité, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mais également de pouvoirs très étendus en matière de règlement pacifique des différends internationaux, en vertu des dispositions du Chapitre VI de la Charte.

II. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DE L'INSTITUTION DE LA MÉDIATION INTERNATIONALE

Les causes et circonstances de déclenchement des guerres sont, on le sait, nombreuses, variables et parfois contradictoires. Une fois déclenchées, cependant, bien des guerres ne sont pas différenciables quant à leurs conséquences. Ceci est d'abord dû à la logique délibérément destructrice de toute guerre, chaque partie tentant d'infliger à l'autre les plus grands dommages. Ainsi, quels que soient les modes d'intervention des organismes internationaux visant à assurer la sécurité des civils et en particulier des femmes et des enfants, il n'est pratiquement pas de guerres dans lesquelles les destructions se limitent aux objectifs militaires. Les infrastructures et installations industrielles civiles sont invariablement touchées, sinon visées. Plus gravement, il en est ainsi également des civils. Il est courant que le nombre de victimes civiles d'une guerre excède celui des victimes militaires.

Une telle prise de conscience a conduit la communauté internationale à opter pour la raison au détriment de la violence. En effet, le caractère massif de l'horreur du premier conflit planétaire constitua un tournant dans l'histoire des relations internationales qui tendent pour la première fois vers une restriction de la pratique guerrière.

L'importance capitale que revêt le Règlement Pacifique des Différends (RPD) dans le contexte des relations internationales contemporaines n'a guère besoin d'être soulignée. Un ordre mondial qui proscriit la violence, comme le fait celui mis sur pied à San Francisco en 1945, et qui est fondé sur la sécurité collective, doit offrir aux Etats des moyens non violents pour régler leurs litiges.

L'idée de consolider la paix et la sécurité dans le monde est devenue une priorité dès 1889 avec la création de l'Action de l'Union Interparlementaire¹², et du Bureau International de la Paix¹³, créé en 1891. Ce dernier, à travers l'organisation de la **Conférence internationale de la paix** à La Haye, a contribué à l'instauration de la Cour permanente d'arbitrage (Tribunal de La Haye) en 1899. Cette conférence visait à mettre en place des outils permettant de résoudre

12 L'Union Interparlementaire est l'organisation mondiale des parlements des États souverains. Créée en 1889, elle est la plus ancienne des institutions internationales à caractère politique.

13 Le Bureau International de la Paix (BIP) est la plus ancienne organisation internationale pour la paix. Elle fut fondée en 1891, contribua à l'instauration de la Cour permanente d'Arbitrage (Tribunal de la Haye) en 1899.

pacifiquement les crises, éviter les guerres et établir des règles de conflit.

Au sortir de la première guerre mondiale, l'idéalisme porté par le Président américain Woodrow WILSON, le Canadien Raoul DANDURAND et le Français Léon BOURGEOIS a donné naissance, en 1919, au pacte de la Société des Nations (SDN), ancêtre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les objectifs de cette organisation à vocation universelle comporte entre autres le désarmement, la prévention des guerres et la résolution des conflits par la négociation en vue de promouvoir la paix dans le monde.

Cette renonciation à la guerre est confortée par la signature du Pacte de Briand-Kellog du 27 août 1928¹⁴. Ce pacte est un traité signé par 63 pays qui « condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

L'échec de la Société des Nations¹⁵ n'a pas mis fin à la volonté internationale d'œuvrer pour la paix. En 1945, à l'issue d'un nouveau déchaînement de violence extrême, l'Organisation des Nations unies (ONU) prend la place de la SDN irrémédiablement discréditée. Elle est créée quelques mois après la fin de la seconde guerre mondiale (le **24 octobre 1945**) et ratifiée par 51 Etats fondateurs. L'objectif principal de l'ONU est de maintenir la paix et la sécurité dans le monde.

L'Article 1 de la *Charte des Nations Unies* stipule que les États membres doivent « réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations de caractère international susceptibles de mener à une rupture de la paix ». Tout en leur interdisant le recours à la force dans leurs rapports internationaux, la Charte montre aux Etats le moyen alternatif par lequel leurs différends éventuels devraient être réglés. L'article 33 de la Charte de l'ONU énonce les procédures auxquelles doivent recourir les Etats pour régler pacifiquement leurs différends, « les parties à tout différend

14 L'initiative du Pacte Briand-Kellogg, ou Pacte de Paris, revient à Aristide Briand, M, et Frank Kellogg, Secrétaire d'État américain. Signé le 27 août 1928 à Paris, il entra en vigueur le 24 juillet 1929.

15 la SDN est considérée comme un échec car elle n'est pas parvenue à enrayer ni la guerre civile espagnole, ni l'agression italienne contre l'Éthiopie, ni l'impérialisme japonais, ni l'annexion de l'Autriche par Hitler, ni la crise des Sudètes, ni enfin les menaces allemandes contre la Pologne, c'est-à-dire l'ensemble des crises internationales, préludes au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales [...] se trouvent ainsi dans l'obligation de [...] rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ». La déclaration de Manille du 15 février 1982 sur le règlement des différends internationaux y ajoute les bons offices et tranche définitivement la question de la hiérarchie entre les différents procédés et consacre le libre choix des parties concernées¹⁶.

Depuis la fin de la guerre mondiale, la médiation internationale a connu une formidable évolution qui tient aussi bien à l'objet qu'à la nature des crises et des conflits qu'elle appréhende. En effet, entre 1946 et 2015, environ la moitié des conflits civils et interétatiques ont impliqué un type d'intervention désigné sous le terme de « médiation » (rapport de l'ONU, 2016).

Selon BAUMAN J. et CLAYTON G. la médiation était relativement rare entre 1945 et 1979, et plus souvent appliquée aux conflits interétatiques qu'aux guerres civiles en raison des dynamiques de la guerre froide. Cette tendance a commencé à changer dans les années 1980, période durant laquelle la médiation des conflits civils est devenue plus courante. La médiation est alors devenue le principal instrument mis en œuvre par la communauté internationale pour tenter de résoudre les différends violents intra-étatiques et de prévenir la reprise de conflits récemment terminés. De fait, plusieurs processus de médiation ont été menés dans les années 1990 que pendant toute la période de la guerre froide. Même si le recours à la médiation pendant et après les conflits a reculé à la fin des années 1990, cette méthode reste fréquemment adoptée afin de gérer les conflits (BAUMAN J. et CLAYTON G., 2017).

III. LA PLACE DE LA MEDIATION DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Les Etats du monde actuel disposent d'un large éventail de choix de procédures qui s'offrent à eux ; un arsenal de moyens non militaires de règlement des différends internationaux qui peuvent être adaptés à toutes les situations litigieuses. Aussi, les Etats sont libres de

¹⁶ Déclaration de Manille de 15 février 1982 sur le règlement des différends internationaux.

choisir parmi ceux qui concourent le mieux à la résolution de leurs désaccords ; aucune règle de droit international ne leur impose de recourir à une procédure déterminée si telle n'est pas leur volonté précédemment exprimée dans un engagement juridique. Entre les différentes procédures qui s'offrent donc aux Etats, il n'y a pas de hiérarchie. Cependant, l'on s'accorde à reconnaître que la médiation, malgré ces diverses significations (GUILLAUME- HOFNUNG, 2007; ION, 2006), est le meilleur moyen de gestion et de règlement des conflits. C'est pourquoi les Nations Unies, à travers son Secrétariat Général et le Conseil de Sécurité notamment, met un accent particulier sur la médiation comme mode de gestion des conflits internationaux.

III.1 - DEFINITION DE LA MEDIATION

Le terme de médiation est utilisé avec des sens différents, en fonction du domaine concerné. Il désigne un lien entre deux ou plusieurs fragments de réalité distincts les uns des autres, entre lesquels on cherche des éléments de liaison par un facteur externe qui intervient. Si la médiation s'inscrit dans l'ensemble des modes de règlement pacifique des différends, elle est différente des autres techniques. Sa spécificité apparaît dans la très grande variété de ses organes et de sa nature, raison pour laquelle on ne saurait l'aborder sans relever le défi de la définition.

Le terme « **médiation** » vient du latin *mediatio* qui signifie « être au milieu de, s'interposer »¹⁷. Elle a des origines très anciennes. Déjà, sous l'Antiquité, les Cités grecques recouraient à la médiation pour régler les différends qui les opposaient. Dans l'Empire Romain, la médiation était le moyen privilégié de règlement des différends opposant l'Empire aux autres peuples. Au Moyen-âge, la médiation du Pape était également l'outil privilégié de règlement des conflits entre les peuples. Mais c'est surtout avec l'Etat moderne au XVI^{ème} siècle que la médiation a pris corps dans sa dimension internationale et s'est perfectionnée.

Le concept de médiation renvoie à diverses significations (Guillaume HOFNUNG, 2007; ION, 2006). En effet, la médiation désigne « tantôt une activité spécifique, un "mode non décisionnel" de traitement des conflits entre particuliers [...] ; et tantôt, de façon extrêmement vague, elle vient nommer toute pratique de mise en relation, et son acception devient alors quasiment infinie » (ION, 2006 : 127).

17 LANGE J M, 2003, Une introduction à la médiation, Liège, Cefal, p.90.

Pour I. William ZARTMAN et Saadia TOUVAL, la médiation est « l'intervention d'un tiers dans un conflit avec l'objectif affiché de contribuer à sa réduction ou sa résolution au moyen de la négociation »¹⁸.

Quant à Jacques FAGET, il définit la médiation comme un « processus consensuel de gestion des conflits dans lequel un tiers impartial indépendant et sans pouvoir décisionnel, tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider, soit à établir une relation, soit à régler un conflit »¹⁹.

Dans sa version internationale, le Dictionnaire de droit international considère la médiation comme *un mode de règlement diplomatique des différends par lequel, de leur propre initiative et avec l'accord des parties ou à la demande de celles-ci, un ou plusieurs tiers (à savoir un ou plusieurs Etats, un organisme international, ou même une personne privée) s'entremet entre les parties à un différend ou un conflit afin de les amener à entamer ou reprendre, et poursuivre des négociations sur la base de propositions de règlement fondées sur la conciliation des intérêts en cause et dépourvues de caractère obligatoire*²⁰.

Ces interprétations diversifiées sont étroitement associées à l'accroissement de l'usage de la médiation dans divers secteurs de l'activité humaine (public, privé, communautaire, etc.) en raison du développement de modes alternatifs de règlement de litiges depuis le début des années 1980 (Guillaume HOFNUNG, 2007 ; SIX, 1990).

Ces multiples significations ont cependant pour dénominateur commun que la médiation vise, dans tous les cas, l'atteinte d'objectifs précis, qu'il s'agisse d'une résolution de conflits ou encore d'un rétablissement du lien entre des personnes ou des institutions.

III.2. LES FORMES DE MEDIATION

La médiation internationale qui est une forme particulière de règlement des différends internationaux, met en œuvre des moyens diplomatiques²¹. Elle a été codifiée par les conventions de la Haye de

18 William ZARTMAN V. I. et TOUVAL Saadia, « International médiation : Conflit Résolution and Power Politics », in Journal of Social Issues, Vol. 41, N° 2, 1985, pp. 27-45, cité par Milena DIECKOFF, La médiation internationale dans la résolution des conflits : un regard théorique, janvier 2011.

19 FAGET Jacques, « Les métamorphoses du travail de paix : Etat des travaux sur la médiation dans les conflits violents », in Revue française de science politique, Vol. 58, N° 2, avril 2008, pp. 309-333.

20 SALMON Jean, dir, 2001, « Dictionnaire de droit international public », Bruxelles, Bruylant, sub verbo « médiation ».

21 POEGGEL W et OESERE, «Le mode de règlement diplomatique» in. Droit international. Bilan et

1899 et 1907²². Dès lors la médiation internationale a été consacrée dans de nombreux instruments juridiques à l'exemple de la Charte des Nations Unies, de celle des autres organisations régionales et sous-régionales. Dans la médiation internationale, les tierces parties peuvent adopter des modes de médiation très variables et dans la majorité des cas, une combinaison d'acteurs tierce et de différents styles de médiation sont utilisés. En effet, ces différentes approches ont une influence sur la manière dont les acteurs du conflit accepteront la tierce partie, ainsi que sur la nature et l'issue du processus.

Les études spécialisées en matière de médiation ont identifié trois formes de médiation : la médiation facilitative, la médiation transformative et la médiation évaluative.

- La médiation facilitative

Dans les années 60 et 70, il n'y avait qu'un seul type de médiation enseigné et pratiqué, qui est maintenant appelé «médiation de facilitation». Dans la médiation de facilitation, le médiateur structure un processus pour aider les parties à parvenir à une résolution mutuellement acceptable. Le médiateur pose des questions, valide et normalise les points de vue des parties, recherche des intérêts sous les positions prises par les parties et les aide à trouver et à analyser les options de résolution. Le médiateur facilitateur ne fait pas de recommandations aux parties, ne donne pas son avis ou son opinion quant à l'issue de l'affaire, ni ne prédit ce qu'un tribunal ferait dans l'affaire. Le médiateur est en charge du processus, tandis que les parties sont en charge du résultat.

Les médiateurs facilitateurs veulent s'assurer que les parties parviennent à des accords basés sur l'information et la compréhension. Ils tiennent principalement des sessions conjointes avec toutes les parties présentes afin que les parties puissent entendre leurs points de vue respectifs, mais tiennent régulièrement des caucus. Ils veulent que les parties aient la plus grande influence sur les décisions prises, plutôt que les avocats des parties.

La médiation de facilitation s'est développée à l'ère des centres de règlement des litiges bénévoles, dans lesquels les médiateurs bénévoles n'étaient pas tenus d'avoir une expertise substantielle dans le domaine

Perspectives, Paris, A. PEDONC, 1991, p. 540.

22 Convention de La Haye sur le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899.
Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, 18 octobre 1907.

du litige, et dans lesquels le plus souvent, aucun avocat n'était présent. Les médiateurs bénévoles venaient de tous les horizons. Ces choses sont toujours vraies aujourd'hui, mais de nombreux médiateurs professionnels, avec ou sans expertise substantielle, pratiquent également la médiation de facilitation.

- Médiation évaluative

La médiation évaluative est un processus calqué sur les conférences de règlement tenues par les juges. Un médiateur évaluatif aide les parties à parvenir à un règlement en soulignant les faiblesses de leurs affaires et en prédisant ce qu'un juge ou un jury serait susceptible de faire. Un médiateur évaluateur pourrait faire des recommandations formelles ou informelles aux parties quant à l'issue des problèmes.

Les médiateurs évaluatifs se préoccupent des droits légaux des parties plutôt que des besoins et des intérêts et évaluent en fonction des concepts juridiques d'équité. Les médiateurs évaluatifs se rencontrent le plus souvent lors de réunions séparées avec les parties et leurs avocats, pratiquant la «diplomatie navette». Ils aident les parties et les avocats à évaluer leur situation juridique et les coûts par rapport aux avantages de rechercher une solution juridique plutôt que de s'installer en médiation. Le médiateur évaluatif structure le processus et influence directement le résultat de la médiation.

La médiation évaluative a émergé dans le cadre d'une médiation mandatée ou renvoyée par le tribunal. Les avocats travaillent normalement avec le tribunal pour choisir le médiateur et participent activement à la médiation. Les parties sont le plus souvent présentes dans la médiation, mais le médiateur peut rencontrer les avocats seuls, ou les parties et leurs avocats. La médiation évaluative suppose que le médiateur possède une expertise substantielle ou une expertise juridique dans le domaine substantiel du différend. En raison du lien entre la médiation évaluative et les tribunaux, et en raison de leur niveau de confort avec les conférences de règlement, la plupart des médiateurs évaluatifs sont des avocats.

- Médiation transformatrice

La médiation transformatrice est le concept le plus récent des trois, nommé par FOLGER et BUSH dans leur livre LA PROMESSE DE LA MÉDIATION en 1994. La médiation transformatrice est basée sur les valeurs de «responsabilisation» de chacune des parties autant que

possible et de «reconnaissance» par chacune des parties des besoins, intérêts, valeurs et points de vue des autres parties. Le potentiel de médiation transformatrice est que l'une ou toutes les parties ou leurs relations peuvent être transformées pendant la médiation. Les médiateurs transformateurs rencontrent les parties ensemble, car elles seules peuvent se «reconnaître».

À certains égards, les valeurs de la médiation transformatrice reflètent celles de la médiation facilitative précoce, dans son intérêt à responsabiliser les parties et à la transformation. Les premiers médiateurs facilitateurs étaient censés transformer la société avec ces techniques favorables à la paix. Et ils l'ont fait. Les médiateurs transformateurs modernes veulent poursuivre ce processus en permettant et en aidant les parties à la médiation à déterminer l'orientation de leur propre processus. Dans la médiation transformatrice, les parties structurent à la fois le processus et le résultat de la médiation et le médiateur suit leur exemple.

Il semble que la médiation évaluative et la médiation transformatrice suscitent plus de préoccupations que la médiation facilitative. De nombreuses critiques ont été formulées contre la médiation évaluative comme étant coercitive, descendante, brutale et non impartiale. La médiation transformatrice est critiquée pour être trop idéaliste, pas assez ciblée et pas utile pour les affaires ou les affaires judiciaires. Quant à la médiation facilitative, elle semble acceptable pour presque tout le monde, bien que certains la trouvent moins utile ou plus longue.

Parmi ces trois formes de médiation, « *la médiation facilitative est sans nul doute la plus subtile dans la médiation internationale [---] Les accords d'Oslo de 1993 relatifs au conflit israélo-palestinien ont été en grande partie le résultat d'un processus de médiation facilitative mené par une équipe norvégienne. Même si elle n'a pas réussi à instaurer la paix, il s'agissait d'une initiative intéressante dans un contexte très difficile. La médiation facilitative peut être efficace dans les situations où des négociations de longue envergure sont possibles. Les accords trouvés par ce biais sont souvent durables, essentiellement grâce au caractère participatif du processus. Cependant, il n'est pas rare que le rythme plutôt lent de la médiation facilitative se heurte à la pression internationale* »²³ *pour tenter de résoudre les différends violents intra-étatiques et de prévenir la reprise de conflits récemment terminés*

23 BAUMAN J et CLAYTON G., « *La médiation des conflits violents* », politique de sécurité analyses du CSS, N° 211, Juin 2017, Ed Christian Nünlist.

III.3. QUI SONT LES MEDIATEURS ?

De nos jours, chacun comprend le concept de médiation d'une manière différente, mais tous partagent une même idée de base quant au rôle du médiateur : un médiateur est une personne qui intervient pour fournir son aide lorsque des personnes se trouvent au cœur d'un conflit. A partir de là, les approches de la médiation prennent des directions différentes en fonction des points de vue sur le type d'aide que les parties attendent du médiateur. Selon nous, la nature de l'aide que les personnes souhaitent recevoir dépend de nombreux facteurs, et plus fondamentalement, de la façon dont elles appréhendent le fait d'être impliquées dans un conflit.

Jusqu'à présent, la médiation internationale a été évoquée de manière telle qu'on pourrait penser qu'il s'agit d'une méthode de résolution des conflits uniforme, appliquée de manière similaire quel que soit le conflit. Mais ceci est loin de refléter la réalité. En effet, une médiation internationale peut être entreprise par une multitude d'acteurs de nature très différente. Comme le disent très bien Jonathan WILKENFIELD et al. , « *La liste des médiateurs potentiels dans les crises et les conflits internationaux est vaste : un Etat, un groupe d'Etats, des organisations gouvernementales internationales, des organismes privés transnationaux, des individus privés, ou n'importe quelle combinaison entre ces acteurs* ».

Peuvent donc être médiateurs, des acteurs représentants des Etats, des organisations régionales ou internationales, des organisations non-gouvernementales ou encore des acteurs privés. Jacob BERCOVITCH et Gerald SCHNEIDER rendent également compte de cette profusion de médiateurs de nature diverse. Ils écrivent en effet que « *l'éventail de choix des acteurs possibles sur le marché de la médiation internationale est véritablement immense* »²⁴.

Chaque médiateur apporte ses compétences, son expérience et sa personnalité. Si ce bagage est souvent indépendant du contexte organisationnel, il a néanmoins un impact significatif sur le processus. Selon les bonnes pratiques définies par les Nations Unies, il est essentiel de concevoir la médiation comme un effort collectif avec un médiateur en chef (normalement nommé politiquement) à la tête d'une équipe

24 BERCOVITCH J et SCHNEIDER G, "Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, n°2, 2000, pp. 145- 165.

de médiation et d'experts qui dirigent les différentes commissions et conseillent le médiateur en chef sur les décisions stratégiques.

BAUMAN J et CLAYTON G (2017) classent les médiateurs en trois catégories :

- ▶ **les médiateurs individuels** qui sont généralement des personnalités de renom qui peuvent agir à titre privé, mais qui sont plus souvent mandatées par un État, une Organisation Intergouvernementale ou une Organisation Non Gouvernementale.

Ces médiateurs internationaux peuvent être d'anciens chefs d'Etat, des personnalités prestigieuses, des chefs traditionnels ou religieux ou des personnes d'une haute autorité morale. Parmi les exemples de médiateurs connus, on peut citer Kofi ANNAN, ancien Secrétaire Général des Nations Unies pour sa *médiation* en faveur du retour de la paix au Kenya en 2007. On peut également mentionner le travail de médiation de l'ancien chef de l'Etat malien Amadou Toumani TOURE dans la crise Centrafricaine en 1996-1997 et en 2001.

- ▶ **les Etats** qui interviennent comme médiateurs dans près de la moitié des processus de médiation internationale. Divers acteurs peuvent être impliqués, des experts en médiation et diplomates aux présidents et premiers ministres.

Ces Etats-médiateurs sont généralement des grandes puissances, tels que les Etats-Unis et la Russie, mais aussi d'éminents acteurs régionaux tels que la Norvège et la Suisse en Europe, le Nigeria et l'Afrique du Sud en Afrique, l'Inde et l'Indonésie en Asie du Sud et du Sud-Est, l'Egypte au Proche-Orient etc. Certes, ces Etats disposent d'importants moyens et d'une expertise pointue, mais ils peuvent aussi être assujettis à des contraintes politiques.

Différentes raisons les poussent à jouer ce rôle de médiateur :

- * les relations qu'ils entretenaient avant le conflit avec une des parties, voire les deux ;
- * les conséquences directes de la guerre sur leurs pays ;
- * le renforcement de leur leadership dans la région ou la sous-région.

- ▶ **Les Organisations Internationales (OI)** sont de types très variés et incluent des entités telles que l'ONU, l'Union Européenne, l'Union Africaine ou l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe).

Les Nations Unies, à travers son Secrétaire Général et le Conseil de Sécurité, ont différents rôles et responsabilités à l'égard de la paix. En effet, l'un des rôles essentiels du Secrétaire Général est d'user de ses « bons offices » et jouer un rôle de médiateur. Sa légitimité et son impartialité sont définies dans la Charte de l'ONU. Ces caractéristiques font que la médiation des Nations Unies reste attrayante pour de nombreux groupes armés. Les acteurs étatiques, par contre, hésitent à impliquer les Nations Unies, à cause de problèmes de souveraineté et de la capacité du Secrétaire Général à ne pas se laisser influencer par les grandes puissances ou par le Conseil de Sécurité.

Contrairement aux Nations Unies, les organisations régionales et sous-régionales, du fait de la proximité du conflit, ont l'avantage de connaître, et, dans certains cas, de pouvoir influencer les parties impliquées. Cependant, leur engagement peut être soumis à la pression des plus grands Etats membres, biaisé par le soutien à certains groupes armés par un ou plusieurs de leurs membres (le soutien d'un groupe armé par un Etat frontalier est une situation courante et transforme ce groupe en outil de la politique étrangère du commanditaire, et par conséquent en source d'instabilité politique au niveau local et régional).

Les OI disposent souvent d'importants moyens financiers et administratifs et d'un large éventail d'expériences pratiques leur permettant de soutenir un processus de paix. Souvent, elles sont fortement impliquées dans la mise en œuvre des accords.

- ▶ **Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)** présentent des caractéristiques très variables en ce qui concerne la taille, les ressources, les thématiques et la portée géographique. Elles sont moins assujetties aux contraintes politiques et plus flexibles que les Etats et les OI. Néanmoins, les ONG sont souvent confrontées à certains problèmes: moyens limités, dépendance vis-à-vis des donateurs, difficultés à accéder directement aux acteurs au plus haut niveau de l'Etat. Elles sont, de ce fait, moins présentes dans les processus de médiation formels et participent plutôt à des processus parallèles impliquant la société civile et les principales parties prenantes ou préparent le terrain pour les autres acteurs

du processus de médiation en menant des activités d'appui au processus par les actions de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

Parmi les ONG reconnues comme médiatrices, on peut citer Conciliation Ressources pour son rôle dans le développement de communautés de paix locales en République Centrafricaine ou le Centre pour le Dialogue Humanitaire (HD) pour son soutien à la médiation lors de la crise postélectorale au Kenya en 2007.

La désignation du médiateur devrait répondre à la question suivante : qui, dans une situation donnée, est le mieux à même d'aider les parties à résoudre leur différend ou leur conflit ? Le Manuel des Nations Unies sur les directives pour une médiation efficace donne des indications pouvant orienter le choix d'un médiateur dans un conflit en écrivant que : « *Choisir un médiateur de qualité ayant l'expérience, les compétences, les connaissances et le sens des différences culturelles nécessaires pour gérer le conflit. Le médiateur doit être perçu comme étant objectif, impartial et investi d'une certaine autorité, et doit être une personne intègre. Il doit avoir un rang et un poids qui soient à la mesure de la complexité du conflit et doit convenir aux parties* ».

III.4. MEDIATION : VOILETS DU PROCESSUS

Presque tous les auteurs qui se sont penchés sur la gestion des conflits ont établi leur propre classification des phases du conflit. Dans le présent article trois éléments sont mis en exergue et les explications fournies sont les plus simples possible.

- Les pourparlers

Le processus de médiation commence par une exposition des faits. Le médiateur présente de manière approfondie les questions à examiner et explique à nouveau le fonctionnement du processus, ses limitations et ses règles. Ensuite les acteurs ont la possibilité d'expliquer leurs points de vue et d'indiquer leurs intérêts et leurs besoins. Au cours de cette phase, le rôle du médiateur se limite à observer et à gérer la communication entre les acteurs et à accorder à tous la même possibilité d'expression. Les pourparlers entre les parties prenantes sont ensuite engagés. Au cours de cette phase les acteurs ont la faculté de travailler ensemble en vue de conclure un accord. Il arrive que la situation soit conflictuelle parce que les parties prenantes ne sont pas en général

conciliantes, surtout au départ. Elles craignent qu'une telle attitude puisse être interprétée comme un signe de faiblesse et renforce la position de l'autre partie. Les pourparlers nécessitent une certaine décantation: selon le niveau d'antagonisme des acteurs, il faudra attendre plus ou moins longtemps avant de passer à la coopération. Dans les cas les plus difficiles, les parties prenantes commencent à coopérer seulement lorsqu'elles comprennent que leurs discussions sont stériles.

Lorsque la coopération est engagée, les acteurs devraient examiner les points de vue des autres parties comme des options possibles et essayer de comprendre leurs motivations. Ils parviendront ainsi à dégager leurs priorités en distinguant ce qui est négociable, de ce qui ne l'est pas. Les parties prenantes chercheront alors de nouvelles options pour la gestion du conflit avec l'aide du médiateur. Les praticiens ont pour tâche d'encourager la créativité et la souplesse en incitant les parties prenantes à renverser leurs préventions initiales et à envisager des solutions de rechange. Au cours du processus, le médiateur s'efforce d'établir des liens entre les parties. Il est dépourvu de rôle décisionnel, mais il a pour vocation de veiller au maintien de la communication entre les parties, ce qui est très important.

- L'accord

L'accord final sera le fruit de l'ensemble des petites concessions formelles ou informelles et des accords négociés séparément par les acteurs. Il est important que les acteurs participent à la rédaction du texte de l'accord et qu'ils suivent les différentes phases de son élaboration. Le médiateur devra proposer des versions provisoires qu'il examinera avec les parties prenantes (ou leurs représentants qui les présenteront au groupe ou à la communauté) jusqu'à ce qu'une version soit finalement acceptée. Les documents produits au cours du processus ne sont pas contraignants, mais serviront à établir une sorte «d'ordre du jour» susceptible d'être remanié par les acteurs et par le médiateur, en cas de besoin et qui laissera une trace des discussions. Le fait de souligner les objectifs déjà atteints, même s'ils semblent insignifiants, sert à renforcer la confiance entre les acteurs.

Un ACCORD doit comporter les décisions prises par les acteurs au cours du processus et indiquer aussi : la date d'entrée en vigueur des décisions, la personne responsable de leur application et du contrôle des résultats du processus, les mesures à prendre si un ou plusieurs

acteurs ne respectent pas les obligations contractées dans le cadre de l'accord. L'accord est un document écrit signé par tous les acteurs et par le médiateur. Les parties prenantes ont la possibilité de lui donner un caractère officiel ou non. Une valeur juridique peut être très importante dans un contexte formel, mais moins pertinente dans un cadre traditionnel. On peut envisager d'autres façons de tenir compte du contexte social : en lisant l'accord devant la communauté, en prenant un engagement devant les anciens, etc. Un autre aspect important à examiner est la viabilité économique de l'accord. Il serait totalement inutile que les acteurs conviennent d'une décision qu'ils n'ont pas les moyens d'appliquer. Si l'on veut qu'un accord soit appliqué, il doit reposer sur la réalité, les intérêts et les besoins des acteurs.

- Le suivi

La vérification de la mise en œuvre de l'accord s'appelle SUIVI. La meilleure façon de s'assurer que les acteurs s'acquitteront de leurs responsabilités consiste à établir et mentionner dans l'accord les dates à respecter et le déroulement du plan d'action. A intervalles réguliers, un groupe qui représente de manière équitable toutes les parties prenantes impliquées dans la décision doit être désigné pour vérifier les résultats. L'accord peut ainsi indiquer ce qui se produira en cas d'échec et le groupe est parfois affecté à ce type de contrôle.

IV. CONCLUSION

Selon l'Organisation Internationale de la Francophonie (rapport 2012), toute médiation, quelle qu'elle soit, s'inscrit aujourd'hui dans un espace politico-institutionnel dans lequel sont en synergie médiateurs, organisations internationales et société civile ; synergie sans laquelle aucune médiation ne peut avoir de prise et d'effectivité surtout sur le long terme et dans la perspective du post-conflit et de la consolidation de la paix.

Grâce aux médiateurs, le conflit se rejoue pour se déjouer définitivement. En tant que médiateurs, leur intervention est motivée par l'objectif de réduire le nombre et l'intensité des conflits. Ils poursuivent souvent un double objectif, c'est-à-dire, celui d'arrêter la guerre et de résoudre les problèmes disputés. Ils envisagent les deux en essayant de parvenir à un accord perçu par les deux parties comme juste, acceptable pour elles et durable. Dans une tentative d'atteindre ces objectifs, les médiateurs sont souvent confrontés à la prise de conscience du fait que la résolution du conflit d'une manière considérée correcte par les parties va durer longtemps. Ils peuvent être confrontés alors au dilemme de donner ou pas priorité aux cessez-le-feu et de reporter la résolution des conflits.

En effet, il est difficile que la médiation amène les parties à conclure directement un accord global de règlement de la situation. Dans ce processus, les accords interviennent toujours au compte-gouttes, et sont ponctués de phase d'incertitudes au cours desquelles la communauté internationale et les organismes internationaux exercent diverses pressions sur les parties pour les pousser à reprendre les négociations. On peut tirer de ces considérations un certain nombre de conséquences pour l'avenir de la médiation.

En premier lieu, il est important d'identifier le potentiel et les limites de la médiation pour en faire le meilleur usage. Parfois considérée comme une panacée à tous les conflits, il arrive que la médiation soit appliquée dans des situations inadaptées où la médiation est prédisposée à échouer. Sachant que l'échec d'un processus de médiation peut intensifier un conflit, la prudence est de mise. Avant d'engager la démarche, les médiateurs doivent évaluer très attentivement la situation à la lumière de la règle consistant à ne pas nuire.

Les Nations Unies ont défini trois critères utiles pour apprécier si et dans quelles circonstances la médiation pourra être efficace. Il s'agit de la volonté des parties de tenter des négociations, d'un soutien minimal au processus à l'échelle régionale et internationale et de la présence d'un médiateur crédible, accepté et bénéficiant d'un appui solide.

D'autre part, en dépit des efforts fournis pour encadrer la médiation et la rendre efficace dans la résolution des conflits internationaux, les résultats obtenus sont loin d'être entièrement satisfaisants. La persistance des tensions dans la plupart des pays sortis de crise et le risque élevé du retour à la violence sont les signes de la relativité des solutions trouvées à travers la médiation. Ces critères offrent une grille de lecture importante pour mieux exploiter le potentiel de la médiation dans les contextes où elle a une chance de produire de bons résultats. Ils permettent également d'identifier les situations qui nécessitent des efforts complémentaires, par exemple un appui à la médiation ou aux négociations, ou un travail plus général de consolidation de la paix.

Enfin, la médiation doit davantage se professionnaliser pour gagner en efficacité.

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



ETUDE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION

Par

Les Services du Médiateur de la République du Mali

AVANT- PROPOS

La littérature que nous avons pu réunir ne fait pas état de répertoires de fautes commises par l'Administration. Elles ont cependant permis de montrer que l'Administration fonctionne très différemment du Code Civil. En effet, on retirerait à l'Administration son efficacité, si l'on déterminait à l'avance les cas de fautes commises par elle. Elle est souvent obligée de commettre des fautes, de s'abstenir pour la survie de l'Etat.

En réalité c'est un agent qui commet la faute qui engage l'Administration. Tel est le cas de l'agent de Scotland Yard qui a tiré sur un faux suspect (un ouvrier brésilien pris pour un terroriste) après avoir reçu des instructions de ses Supérieurs (Journal le Monde, juillet 2015).

Tous les cas jusqu'ici observés peuvent être regroupés sous trois grandes rubriques ou hypothèses :

- a. l'Administration commet une maladresse ;
- b. l'Administration doit fonctionner, elle n'a pas fonctionné ;
- c. l'Administration agit trop tard.

Nos recherches au niveau de l'Ecole Nationale d'Administration ont permis d'établir que le sujet n'a pas été traité dans l'optique de notre étude relative aux thèmes traitant :

- ▶ de l'historique de la Section Administrative de la Cour Suprême du Mali ;
- ▶ des principes de bon fonctionnement de l'Administration.

Le contentieux de la responsabilité de la puissance publique est d'une importance capitale. En effet, pour comprendre le fonctionnement

d'une administration et l'impact des rapports entre celle-ci et les administrés, il ne s'agit pas uniquement de parcourir les textes juridiques ou d'observer quotidiennement l'activité administrative.

Il s'agit également d'apprécier l'administratif en tant que justiciable. Le phénomène de « maladie du système administratif » est beaucoup plus perceptible lorsque la puissance politique se trouve devant une juridiction. L'étude jurisprudentielle nous paraît donc un moyen très adéquat pour déceler les « dysfonctionnements » de l'Administration, comme le diraient les sociologues, ou au contraire apprécier la bonne santé de notre appareil administratif.

En plus, l'étude du présent sujet vient compléter les études, déjà réalisées sur la responsabilité de certaines administrations particulières et dont le régime juridique est spécifique comparativement au droit commun de la responsabilité administrative. Nous pouvons citer le cas de la responsabilité des services de police, la responsabilité de l'administration des douanes, etc.

Nous avons pu découvrir une jurisprudence largement inspirée par le modèle français et un système de réparation différent de celui de l'ancienne métropole, obéissant à ses règles propres et caractérisé par la lenteur administrative que, l'on a si souvent dénoncée.

INTRODUCTION

L'Etat est chargé d'une mission de service public qui s'exerce quotidiennement. Cette mission a pour but la poursuite de l'intérêt général : acheminement du courrier et des colis par le service des postes et télécommunications, distribution de l'éducation ou de la justice, maintien de la tranquillité et de l'ordre public...

Ces activités, entre autres, sont exercées directement par la puissance publique (Etat, Commune, Etablissements publics, l'Administration publique en général) ou placées sous son contrôle.

Vu les puissants moyens dont dispose l'Administration et l'ampleur de la tâche qui lui incombe, force est de constater que son activité ne peut aller sans causer de dommages aux administrés. En outre, la quête de l'intérêt général peut souvent se heurter aux aspirations individuelles.

L'obligation qui lui est faite de réparer les préjudices résultant de ses activités (sa responsabilité) n'a été que progressive. En effet, l'indemnisation des dommages causés aux administrés par la puissance publique a connu trois phases en droit français.

D'abord, l'irresponsabilité de la puissance publique a prévalu jusqu'en 1872. Pendant cette période, les administrés victimes du mauvais fonctionnement de l'Administration étaient privés de tout droit à réparation.

A cette impunité de l'Administration, on trouvait des explications :

- ▶ sur la base de la maxime de l'ancien régime « le Roi ne peut mal faire », aucune indemnisation n'était accordée.
- ▶ à cela s'ajoute le fait que les dommages causés par l'Etat-gendarme ne peuvent donner lieu à réparation, car chaque fois qu'il intervenait, c'était pour rendre un service dit de souveraineté : police, armée, justice, pour la sauvegarde de la paix, de l'ordre et de la tranquillité publics. Les administrés devraient en assumer les conséquences de la même façon qu'ils tiraient bénéfice de ces services.

Exceptionnellement, la responsabilité de l'Etat pouvait être mise en jeu et ce, dans deux hypothèses : lorsqu'un texte le prévoyait (c'était le cas de la loi du 28 pluviôse an VIII concernant les dommages de travaux publics) et quand on se trouvait dans le cas de la « théorie

de l'Etat débiteur », celui-ci ayant agi dans les termes du droit privé comme les particuliers : contrats de droit privé de l'Administration, gestion du domaine privé de l'Etat.

Ensuite, ce fut la seconde phase avec l'abandon partiel de l'irresponsabilité. Diverses raisons vont hâter l'évolution avant de faire disparaître l'irresponsabilité.

- ▶ Le régime politique qui s'établit à partir de 1870, la troisième République, transforma la nature des rapports gouvernants-gouvernés. Avec la nature de la chute de Napoléon III, il ne s'agissait plus de relations entre monarque et sujets, mais entre Administration publique et citoyens.

De plus, si l'Etat-gendarme était un des arguments pour que la puissance publique échappât à l'obligation de réparation, le machinisme croissant, au XIX^{ème} siècle, a multiplié les interventions de l'Administration et a donné naissance à ce qu'on appelle l'Etat providence.

- ▶ Par ailleurs, la loi du 24 mai 1872 qui a réorganisé le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits donna une indépendance totale à la Juridiction administrative vis-à-vis du pouvoir exécutif. Celle-ci n'était plus liée au monarque par le biais de la justice retenue et pouvait donner libre cours à son pouvoir de création jurisprudentielle.

C'est ainsi que l'évolution proprement dite s'est produite par l'Arrêt Blanco (Tribunal des Conflits, 8 Février 1873) « ... la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code Civil, pour les rapports de particulier à particulier ; cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue... ». Cet arrêt pose donc le principe que l'Etat peut répondre des conséquences dommageables de ses actions.

Enfin, la troisième et dernière phase de cette évolution est la généralisation du principe de la responsabilité publique. Cette étape bat en brèche l'Arrêt Blanco qui disait que la « responsabilité n'est ni générale, ni absolue... ». La responsabilité pour faute qui, jusqu'à excluait les services de police par exemple (revirement avec l'Arrêt Tomasso Grecco, le 10 février 1905) se développe, mais aussi le Conseil d'Etat admet la responsabilité pour risque, c'est-à-dire en dehors de la faute (Arrêt Cames, 21 juin 1895). La doctrine de l'époque justifiait

cette responsabilité pour risque sur la base de « l'égalité de tous devant les charges publiques ».

Cette dernière étape de l'évolution marque l'achèvement du principe de la responsabilité de la puissance publique qui devient la règle et l'irresponsabilité, en est l'exception (Théories des actes de gouvernement). C'est cette construction juridique finie qui sera transposée par la France dans ses colonies.

A l'indépendance, les nouveaux Etats vont faire application des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat ou du tribunal des conflits en matière de responsabilité de la puissance publique.

Le Mali pour sa part n'a pas échappé à cette règle. La responsabilité de l'Etat est admise par les textes (par exemple la Loi N° 66-9 du 02 Mars 1966 portant Code Municipal) et la jurisprudence de la Section Administrative ou de la Section Judiciaire de la Cour Suprême.

Mais la mise en œuvre de cette responsabilité est soumise à certaines conditions. Une fois que les conditions d'existence et de la responsabilité publique sont remplies se pose le problème de l'action en responsabilité qui vise à réparer le préjudice causé par l'activité de la puissance publique.

Notre étude portera sur les conditions d'existence de cette responsabilité et l'action en responsabilité.

Ainsi, nous ferons dans une première partie, l'historique de la Section Administrative de la Cour Suprême du Mali de ses débuts à nos jours, dans une deuxième partie, nous étudierons les principes de bon fonctionnement de l'Administration.

I. HISTORIQUE DE LA SECTION ADMINISTRATIVE DE LA COUR SUPRÊME

La Cour Suprême du Mali, est la plus haute juridiction du pays ; elle est une institution autonome, au même titre que le Président de la République, l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement. Ses rapports avec le Ministère de la Justice sont donc différents des relations que le Ministère peut avoir avec les autres Cours et Tribunaux.

Aujourd'hui, la Cour Suprême est la plus haute juridiction du pays et la quatrième des huit institutions constitutionnelles de la République. Placée au sommet de l'organisation judiciaire, elle connaît des décisions rendues en premier ressort par les juridictions civiles, commerciales, sociales, pénales et administratives.

Elle est régie par la Loi organique N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996, modifiée par la Loi N° 2016-046/AN-RM du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

La Cour Suprême suivant ces lois se compose de trois Sections: la Section Judiciaire, la Section Administrative et la Section des Comptes. On y dénombre les formations suivantes : les Sections, les Sections réunies, les Chambres et les Chambres réunies.

La Section Administrative de la Cour Suprême du Mali trouve ses prérogatives juridictionnelles dans la Loi organique N° 2016-046 précitée, titre II, Chapitre I, Section II, Sous-section II des articles 43 à 54.

La Section Administrative comprend deux Chambres : une chambre contentieuse et une Chambre consultative. Elle est le juge d'appel de droit commun de toutes

les décisions rendues en premier ressort par les trois tribunaux administratifs fonctionnels en République du Mali (Bamako, Kayes et Mopti). Elle est également compétente pour connaître, en premier et dernier ressort :

- ▶ des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets, arrêtés ministériels ou interministériels et tous autres actes des autorités ayant une compétence nationale ;
- ▶ des recours dirigés contre les décisions rendues par les organismes administratifs à caractère juridictionnel ;
- ▶ des litiges relatifs aux avantages pécuniaires ou statutaires des fonctionnaires de l'Etat ;
- ▶ des recours en interprétation et des recours en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de la Section ;
- ▶ des requêtes en règlement de juges dans les contentieux administratifs.

La Section Administrative exerce, à travers sa Chambre consultative, une mission de consultation de plus en plus importante couvrant notamment les avis sur tous les projets de lois, ordonnances et actes réglementaires avant leur adoption en Conseil des Ministres.

En plus, elle statue en appel sur le contentieux relatif à l'élection des membres des Assemblées des Collectivités territoriales, donne des avis juridiques sur la légalité et la conformité avec la Constitution des accords internationaux signés par le Mali.

Elle reste de nos jours le juge d'appel de droit commun de toutes les décisions rendues en premier ressort par les trois tribunaux administratifs en attendant l'adoption et la mise en œuvre effective de la nouvelle carte judiciaire du Mali portant organisation de la Justice.

Le Juge administratif, plus au fait des exigences propres à l'action administrative, a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration d'un droit administratif autonome, et a pour mission d'appliquer les règles du droit administratif, aux litiges administratifs. Il y a donc un lien très marqué entre l'existence d'une juridiction administrative distincte de la juridiction judiciaire et celle d'un droit administratif distinct du droit privé. Il appartient aux tribunaux administratifs de protéger les citoyens contre l'arbitraire administratif, de veiller au respect de l'ordre public existant.

Ainsi, le but ultime de tout Etat moderne est la protection et la garantie des droits des citoyens, condition sine qua non pour tout développement. L'application du droit s'avère très nécessaire pour tout Etat de droit, car c'est un principe fondamental du libéralisme politique.

Certains arrêts rendus par le Tribunal administratif nous offrent quelques exemples pouvant éclairer notre thème.

I.1. PREMIER CAS : D.F. CONTRE LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ

- ▶ **Exposé des faits** : Par requête en date du 9 janvier 1979 enregistrée sous le N°3/79 du 7 février 1979, le sieur D.F., sollicite de la Cour, la condamnation du Ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité au règlement à son profit des dommages-intérêts qu'il estime à quinze millions (15.000.000) de francs maliens.

Le préjudice dont il se prévaut et dont il revendique la réparation résulte des coups de ceinturon que les éléments de l'Armée et de la police lui auraient administrés, provoquant la perte de son œil et ce, à l'occasion du maintien d'ordre.

En effet, le 21 avril 1969, alors qu'il était élève au Lycée Technique, une grève éclata dans ledit établissement. Le maintien d'ordre composé de militaires et de policiers, organisé sous l'égide du Directeur des Services de Sécurité, devait contenir les grévistes au nombre desquels le requérant ne figurait pas. Ce jour-là, malade et alité dans le dortoir de l'établissement, un agent en uniforme fit irruption et par inadvertance lui administra des coups de ceinturon à la tête en lui retirant sa couverture. La boucle du ceinturon atteignit l'œil gauche et en provoqua la perte définitive. Le requérant réclame des dommages-intérêts de quinze millions (15.000.000) de francs maliens en réparation du préjudice ainsi causé.

L'autorité administrative ne contredit pas que les coups qui lui ont été administrés ont provoqué un traumatisme au niveau de l'œil gauche entraînant la perte de celui-ci par extraction. De même et aux termes du même document conforté par des pièces au dossier, le Ministère de l'Éducation Nationale ainsi que le Directeur de l'Établissement Scolaire auraient compati à la douleur de la victime et promis aide et assistance.

Par la suite, en dépit des correspondances et interventions au niveau des instances tant politiques qu'administratives, la situation ne put trouver de solution quant à une indemnisation éventuelle.

Le requérant sera amené le 3 février 1979 à assigner le Ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité en justice et devant la Section Administrative de la Cour Suprême ;

L'Intendance Militaire, en concluant dans le document n° 9170/INT-MRE du 30 août 1980, objet de la transmission du Contentieux du Gouvernement du 1^{er} Septembre 1980, n'exclut pas la responsabilité de la puissance publique en la matière, ne nie pas non plus que le requérant ait perdu son œil à la suite d'un accident avec le maintien d'ordre, ce qui amena la Juridiction administrative à appeler l'autorité militaire en garantie de la responsabilité civile imputable aux agents de la force publique.

Par contre, le défenseur estime que c'est à tort que le requérant a saisi la juridiction administrative qu'il estime incompétente en la matière,

se fondant en cela sur l'article 26 du Code Pénal, qui dispose que « l'appréciation de la responsabilité civile relève des seuls tribunaux Judiciaires ». A cet égard, il serait dit que « tout fait quelconque de l'homme commis par son imprudence » retiendrait la compétence de l'autorité judiciaire ;

De plus, le défenseur annonce qu'en matière d'allocation de dommages-intérêts, le litige relève du plein contentieux dont la procédure est caractérisée par la règle de la décision préalable.

Il affirme que le Ministère de la Défense, jusqu'à la date du 15 février 1979, a tout ignoré de cette affaire et n'a jamais été saisi d'une réclamation du sieur D. F.

Et le défenseur de conclure qu'il y a lieu :

1. de se conformer à la législation nationale qui réserve exclusivement aux tribunaux judiciaires le droit de statuer sur la responsabilité de la puissance publique pour tous les dommages occasionnés par les agents du service public ou de ses préposés en vertu de l'article 26 du Code Pénal ;
2. d'inviter le demandeur à s'adresser à l'Autorité militaire en vue d'une transaction éventuelle, si la Section devait se déclarer incompétente.

Le Procureur Général près la Cour Suprême dans ses conclusions N°74/PGS du 27 juin 1980 a estimé le recours recevable en la forme, dit que les prétentions du requérant sont recevables en leur principe, mais a proposé la réduction du montant de la transaction en proportion avec l'étendue du préjudice subi.

En Droit :

En la Forme :

Considérant que le sieur D.F. a, par requête introductive d'instance, engagé un pourvoi contre le refus de l'autorité administrative à donner droit à la réparation du préjudice qui fut causé par le maintien d'ordre et ayant consacré la perte définitive de son œil gauche ;

Qu'à la suite de la lettre adressée à cet effet au Ministère de l'Education, il fut invité à saisir le Ministère de la Santé Publique, afin que ce dernier

fasse statuer le Conseil de Santé (Lettre n°3129/MEN –DE-SUP-BB du 16 décembre 1969) ;

Que le 23 juin 1970 cette instance l’invita à saisir la justice ;

Que la plainte formulée par ses soins le 26 juin 1970 fut acheminée au Ministère de l’Education Nationale par le Procureur de la République de Bamako mais n’a provoqué une quelconque réaction ;

Que le requérant dû, courant 1971, adresser deux requêtes successives, d’une part au Contentieux du Gouvernement le 27 octobre 1971 et d’autre part, le 3 novembre 1971 au Commissaire aux Conflits du CMLN, sans recevoir de suite ;

Qu’à sa surprise totale, le 11 novembre 1971, il s’était vu convoqué à la Direction des Services de Sécurité pour s’entendre dire d’abandonner toute revendication et mieux de se voir muter de facto à San ;

Considérant que c’est alors qu’il se décida à saisir le Président du Tribunal de Première Instance de Bamako, qui adressa la requête à la Section Administrative pour compétence ;

Considérant qu’en matière de plein contentieux le requérant est tenu de s’adresser à l’autorité administrative en vue de la réparation du préjudice subi, formalité que le requérant ne cesse d’accomplir depuis le 21 avril 1969, sans aboutir au moindre résultat ;

Considérant qu’en la matière, aucun délai n’est fixé pour la revendication de la réparation du préjudice subi devant les juridictions compétentes ;

Considérant que le requérant s’est acquitté du versement de la consignation comme en fait foi le certificat n°13 du 22/05/79 ;

Qu’il échoit de recevoir la requête du sieur D.F. comme ayant souscrit aux conditions de formes exigées par la loi.

Au Fond :

Considérant qu’au soutien de sa cause, le défendeur pose le problème de la compétence de la juridiction pour connaître le litige ;

Qu’il résulte du dossier que les faits, dont les préposés du Ministère de la Défense, de l’Intérieur et de la Sécurité se sont rendus coupables, ont causé au sieur D.F. un préjudice certain dont la réparation s’impose ;

Que les agents observaient les instructions données dans le cadre du maintien de l'ordre relevant de la responsabilité de la puissance publique faisant dès lors répondre l'Etat des fautes commises ;

Considérant que les problèmes relatifs tant à la compétence qu'à la recevabilité des pouvoirs sont d'appréciation exclusive de la seule juridiction saisie ;

Qu'en effet, pour s'être dessaisie en faveur de la Section Administrative, le Tribunal de Première Instance a agi souverainement et la Section Administrative forte de son appréciation du bien-fondé de ce que la responsabilité de la puissance publique en matière d'ordre en particulier de la défectuosité du fonctionnement du service public n'est engageable que devant la seule Cour Suprême et devant la seule Section Administrative.

Le défendeur au pourvoi est dès lors mal venu à en imposer à la formation du jugement le choix d'une juridiction en interprétant de façon erronée l'article 26 du Code Pénal qu'il prétend applicable à l'affaire ;

Considérant que la possibilité de trancher demandée par le défendeur a été acceptée, que le montant de onze millions (11 000 000) de francs maliens a été arrêté entre les parties ;

Considérant que le Service du Contentieux de l'armée avait demandé l'homologation de cette convention par la Cour ;

Considérant que quelques jours après, l'autorité militaire revenait sur cette convention en laissant le soin à la juridiction de trancher ;

Considérant que le certificat médical actualisé au 9 juin 1981 par le Docteur J.FEULLERAT atteste que l'IPP actuelle est de 65% ;

Considérant que les préjudices moraux, matériels et physiques subis par le requérant doivent retenir des dommages-intérêts réparables dans l'ordre d'au moins la moitié des prétentions du requérant.

Sur ce, il a été statué comme suit :

- ▶ Oui à l'audience Monsieur B.D., Président de la Section, Rapporteur, en la lecture de son rapport ;

- ▶ Ouï le chef du Contentieux en ses conclusions orales et écrites ;
- ▶ Ouï les conclusions écrites du Procureur Général près la Cour Suprême ;

Par ces motifs :

- ▶ Statuant publiquement, contradictoirement, en matière de plein contentieux, en dernier ressort et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu les pièces du dossier ;

Vu la Loi du 13 mars 1965 portant réorganisation de la Cour Suprême ;

EN LA FORME :

- ▶ Reçoit le pourvoi.

AU FOND :

- ▶ Condamne le Ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité à payer au requérant la somme de sept millions (7.000.000) de francs maliens à titre de dommages-intérêts ;
- ▶ Ordonne la restitution de l'Amende de Consignation ;
- ▶ Met les dépens à la charge du Trésor Public.

I.2. DEUXIÈME CAS : LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU SYNDICAT NATIONAL DE L'ÉDUCATION ET LE LA CULTURE (SNEC) CONTRE MINISTÈRE DE L'EMPLOI POUR EXCÈS DE POUVOIR

Faits et Procédures : En application des Lois n°s 91-056 du 6 mars 1991 et 93-059 du 8 septembre 1993, l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM) et le Gouvernement de la République du Mali ont signé un protocole d'accord, portant sur les modalités de paiement du montant des avantages dont ont bénéficié les travailleurs.

C'est pour obtenir l'annulation de ce protocole d'accord, que Maître O.B.D. Conseil du SNEC, fit parvenir à la Cour une requête le 27 avril 1994. Le Ministère de l'Emploi sollicité, n'a pas réagi.

Sur ce, il a été statué comme suit :

- ▶ sur le rapport de M.A. ;

- ▶ sur les conclusions écrites en date du 31 juillet 1995 du Procureur Général près la Cour Suprême du Mali, versées au dossier ;
- ▶ sur les réquisitions orales du Procureur Général, les parties en leurs observations ;

En Droit :

- ▶ **Sur la compétence de la Cour pour statuer sur la requête tendant à l'annulation du protocole d'accord ;**

Considérant que dans sa requête, le Conseil du requérant reconnaît attaquer un protocole d'accord ;

Considérant que ce protocole, même si c'est un contrat, doit s'analyser comme la renonciation volontaire par ses signataires à une partie de leurs droits pécuniaires ;

Considérant qu'une telle renonciation est légale en droit administratif et ne remet aucunement en cause, le principe selon lequel, le fonctionnaire se trouve à l'égard de l'Administration dans une situation légale et réglementaire ;

Qu'il y a lieu de dire que la Cour est incompétente pour sanctionner ce protocole d'accord.

- ▶ **En ce qui concerne les arrêtés**

Considérant que les arrêtés attaqués, ont été pris en application du protocole d'accord ;

Considérant que, de ce fait, ils deviennent des actes ordinaires de gestion ne pouvant faire grief ;

Qu'il y a lieu là aussi de conclure à l'incompétence de la Cour.

Par ces motifs :

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative),

Statuant publiquement, contradictoirement, en premier et en dernier ressort, en matière de recours pour excès de pouvoir et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu les pièces du dossier :

- ▶ se déclare incompétente ;

- ▶ ordonne la confiscation de la consignation ;
- ▶ condamne le requérant aux dépens.

I.3. TROISIÈME CAS : MESSIEURS A.D. ET A.M.D. CONTRE LE GOUVERNEUR DU DISTRICT, POUR EXCÈS DE POUVOIR

Faits et Procédures : Par lettres d'attribution n°s 859/85/DOM et 860 / DOM du 5 Septembre 1985, le Gouverneur du District attribuait aux sieurs A.D. et A.M.D., respectivement les parcelles CR/7 et CR/5 de l'îlot CR du lotissement de Sogoniko.

Les intéressés, par lettres des 30 juillet 1993 et 21 Septembre 1993, demandèrent au Gouverneur du District l'autorisation de construire. Celui-ci prit le 24 Août 1993, la Décision n° 0383/D8 déclassant et affectant à la Mairie de la Commune VI une partie de l'îlot CR, pour les besoins d'une station d'essence au profit de Monsieur S.D.

Par requête en date du 20 octobre 1993, Me G, Conseil des sieurs A.D. et A.M.D., déférait à la censure de la Cour, ladite décision.

Le Gouverneur du District a présenté un mémoire en défense auquel, il a répliqué.

Sur ce, il a été statué comme suit :

- ▶ sur le rapport de Madame A.S., Président de la Section Administrative de la Cour Suprême ;
- ▶ sur le Mémoire ampliatif du Conseil des requérants en date du 15 Septembre 1994 ;
- ▶ sur le Mémoire en défense des Conseils du Défendeur en date du 15 Septembre 1994 ;
- ▶ sur le Mémoire en réplique du Conseil des requérants en date du 4 octobre 1994 ;
- ▶ sur les Conclusions écrites en date du 23 août 1995 de Monsieur le Procureur Général près la Cour Suprême du Mali, versées au dossier ;
- ▶ sur les réquisitions orales du Procureur Général, les parties en leurs observations.

En Droit :

En la forme :

Sur l'intérêt des requérants à agir contre la Décision n° 0383/D8

Considérant qu'une des conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, est l'intérêt à agir pouvant se concrétiser par la lésion d'un droit ;

Considérant que les lettres d'attribution n^{os} 859/85/DOM et 860/85/DOM ont conféré aux requérants, un droit d'usage et d'habitation sur les parcelles CR/7 et CR/5, parcelles intéressées par la décision de déclassement et de réaffectation ;

Qu'il échet en conséquence, de dire que les sieurs A.D. et A.M.D. ont un intérêt certain à agir contre la Décision n° 0383/DB du 24 Août 1993.

Considérant par ailleurs que le présent recours obéit aux autres conditions de recevabilité fixées par la loi (délai, consignation, qualité) ;

Qu'il échet donc de le déclarer recevable en la forme.

Au fond :

Considérant que dans leur requête, les sieurs A.D. et A.M.D. font valoir :

- ▶ que la décision querellée, a été prise en violation des dispositions du Code Domanial et Foncier, notamment en ses articles 117, 51,58 et 59 ;
- ▶ que leurs demandes d'autorisation de construire restèrent sans suite ;
- ▶ que la décision querellée ne leur a pas au préalable été notifiée ;
- ▶ que ladite décision est irrégulière.

Considérant que le Gouvernorat du District soutient dans son mémoire en défense :

- ▶ que les lettres d'attribution des parcelles CR/7 et CR/5 n'ont pas été retirées ;
- ▶ que l'attribution de ces deux parcelles ne saurait conférer aux requérants, une emprise totale et exclusive sur l'ilot CR du lotissement de Sogoniko ;

- ▶ que les requérants ne prouvent pas que la partie réaffectée à la Commune VI, aux termes de la Décision n° 0383/DB, concerne les parcelles CR/7 et CR/5 attribuées à eux ;
- ▶ qu'il y a donc lieu de rejeter leur demande comme étant mal fondée.

DISCUSSION :

Considérant que les lettres d'attribution n°s 859/85/DOM et 860/85/DOM du 5 septembre 1985, ont créé respectivement au profit des sieurs A.D. et A.M.D., un droit d'usage et d'habitation conformément aux articles 110,115 à 125 et 341 du Code Domanial et Foncier ;

Considérant que, contrairement aux conclusions du Gouvernorat du District, les parcelles CR/7 et CR/5, objet des lettres d'attribution n°s 859/85/DOM et 860/85/DOM sont, ainsi que l'atteste la lettre n°104 en date du 14 juin 1994 de Monsieur le Maire de la Commune VI, effectivement concernées par la Décision n° 0383/DB du 24 août 1993 ;

Considérant que les actes administratifs ayant créé des droits, ne peuvent conformément à une jurisprudence constante, être retirés par leur auteur, que pour cause d'illégalité et ce, dans les délais du recours contentieux ;

Considérant qu'en rapportant par la Décision n° 0383/DB du 24 août 1993, soit près de 8 ans après, les lettres n°s 859 et 860/85/DOM et ce sans aucune notification, alors même que les requérants sollicitaient l'autorisation de construire, le Gouverneur du District a violé les règles présidant au retrait des actes administratifs réguliers ;

Qu'il échet en conséquence, de dire que la Décision n°0383/DB du 24 août 1993, mérite la censure de la Cour.

Par ces motifs ;

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative),

Statuant publiquement, contradictoirement, en premier et en dernier ressort, en matière de recours pour excès de pouvoir et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la Loi n°90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême du Mali ;

Vu les pièces du dossier ;

- ▶ reçoit la requête en la forme ;
- ▶ au fond, annule la Décision n° 0383/DB du 24 août 1993 du Gouverneur du District de Bamako ;
- ▶ ordonne la restitution de la consignation, déduction faite des frais ;
- ▶ met les dépens à la charge du trésor public.

I.4. QUATRIÈME CAS : LES NOTABLES ET LES CHEFS DE FAMILLE CONTRE LE CHEF D'ARRONDISSEMENT DE YOROSSO :

Faits et procédures : Par requête en date du 11 février 1993, enregistré le 17 février 1993 et précisé par un mémoire ampliatif, les notables du village de Yorosso saisissaient la Cour Suprême d'un recours tendant à annuler, pour excès de pouvoir, la Décision n° 16/C.YO du 21 décembre 1992 du Commandant de Cercle de Yorosso, portant nomination de Monsieur G.G., en qualité de chef de village de Yorosso.

Selon les notables, le sieur G.G., non représentatif de valeurs morales du village, a été nommé sans consultation du Conseil de village, donc en violation des textes en vigueur en la matière. Le Chef de l'Arrondissement central de Yorosso a produit un mémoire en défense auquel, il a été répliqué.

Sur ce, il a été statué comme suit :

- ▶ sur le rapport de Madame A.S., Président de la Section Administrative de la Cour Suprême ;
- ▶ sur le mémoire ampliatif des requérants en date du 11 février 1993 ;
- ▶ sur le mémoire en défense du chef d'Arrondissement central de Yorosso en date du 13 janvier 1994 ;
- ▶ sur le mémoire en réplique des requérants en octobre 1995 de Monsieur le Procureur Général près la Cour Suprême du Mali versé au dossier ;

- ▶ sur les réquisitions orales du Procureur Général.

En Droit :**En la forme :**

Considérant que le recours pour excès de pouvoir doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la date de notification ou de publication de la décision ;

Considérant que les requérants ont introduit leur requête le 11 février 1993 contre une décision du 21 Décembre 1992 ;

Qu'il y a lieu de dire que le recours a été exercé dans les délais ;

Considérant que la requête obéit aux autres conditions de recevabilité (intérêt, consignation).

Qu'il échet de la déclarer recevable en la forme.

Au fond :

Considérant qu'au soutien de leurs recours, les requérants font valoir :

- ▶ que la nomination de sieur G G est illégale en ce sens que le Conseil du village de Yorosso a été imposé en 1986 ;
- ▶ que ce n'est qu'en 1992, avec le même Conseil mis en place en 1986 et sans consulter celui-ci, que le Chef d'Arrondissement a, par des méthodes d'intimidation, nommé G.G. comme Chef de village ;
- ▶ que si les faits devaient en rester là, une révolte populaire serait à craindre ;
- ▶ que le sieur G.G. se révèle être un homme autoritaire, un tyran, un féodal ;

Considérant que dans son mémoire en défense du 13 janvier 1994, le Chef d'Arrondissement central de Yorosso soutient :

- ▶ qu'il ne révèle aucune irrégularité dans la procédure ayant abouti à la prise de la décision attaquée ;
- ▶ que l'avis du Conseil de village a été requis le 12 mai 1992 suivant procès-verbal de consultation domiciliaire daté du 27 octobre 1992 ;

- ▶ que sur les Conseillers consultés, trois (3) se sont prononcés en faveur de G.G., et que trois (3) autres se sont abstenus ;
- ▶ que si le Commandant de Cercle a nommé G.G., c'est sur proposition du Chef d'Arrondissement qui, dans ses conclusions a estimé que G.G. a acquis une certaine expérience dans le travail administratif ;

Considérant que dans leur réplique datée du 4 mars 1994, les requérants font observer que le sieur G.G. n'a pas été élu, mais imposé comme Conseiller de village en 1986.

DISCUSSION :

Considérant qu'aux termes du Décret n°203/P-RM du 8 novembre 1997, le Chef de village est nommé par décision du Commandant de Cercle sur proposition du Chef d'Arrondissement après avis du Conseil de village ;

Considérant que dans la présente affaire, il est reproché au Chef d'Arrondissement d'avoir, sans consulter le Conseil de village, proposé au Commandant de Cercle, la nomination du sieur G.G., Conseiller de village dont le mandat de surcroît, serait épuisé ;

Considérant qu'aux termes de l'article 37 de l'Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali, le mandat des membres du Conseil de village est de 5 ans ;

Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier que le Conseil de village de Yorosso a été mis en place en 1986 et que la consultation domiciliaire a eu lieu le 12 mai 1992 ;

Considérant cependant que l'alinéa 2 de l'article 37 de l'Ordonnance n° 77-44/CMLN permet de proroger de 6 mois, au plus, le mandat des Conseillers ;

Qu'il y a lieu de dire, en l'absence de toute indication précise sur la date exacte de l'élection du Conseil et de toute contestation relative à cette élection dans les délais requis, que ledit Conseil était régulièrement constitué et son mandat en cours de validité ;

Considérant que le Décret n° 203/PG-RM du 8 novembre 1977 n'indique pas de quelle manière l'avis du Conseil de village doit être requis ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le Chef d'Arrondissement a choisi le procédé de la consultation individuelle, comme il en avait d'ailleurs le droit ;

Qu'il échet de considérer la consultation comme régulière ;

Considérant que les requérants n'ont produit à l'intention de la Cour, que des éléments d'information tendant à représenter le Chef de village contesté comme dépourvu des qualités morales et intellectuelles ;

Qu'il y a lieu de dire qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier ces qualités.

Par ces motifs :

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative),

Statuant publiquement, contradictoirement, en premier et en dernier ressort, en matière de recours pour excès de pouvoir et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la Loi n° 90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême du Mali ;

Vu les pièces du dossier ;

- ▶ Déclare la requête recevable en la forme ;
- ▶ Au fond, la rejette comme mal fondée ;
- ▶ Ordonne la confiscation de la consignation au profit du Trésor Public ;
- ▶ Met les dépens à la charge du trésor public.

I.5. CINQUIÈME CAS : F.D. CONTRE L'OFFICE NATIONAL DES POSTES DU MALI (ONP)

Faits et procédures : Par requête en date du 12 juillet 1993, Me H.B., Avocat à la Cour, agissant au nom et pour le compte de F.D. , demeurant chez M.S., Notaire à Badala SEMA, a demandé qu'il plaise à la Section Administrative de la Cour Suprême, de condamner l'Office National des Postes (O.N.P) au paiement de la somme de 10.000.000

de francs CFA à sa cliente pour réparation de préjudice qu'elle aurait subi, au motif que son image a été imprimée sur des timbres-poste destinés à la vente et à son insu.

Selon le conseil de la requérante, sa cliente avait donné son consentement au sieur M.K. aux fins de reproduire sa photographie dans son ouvrage consacré aux coiffures traditionnelles et modernes au Mali. Mais grande fut sa surprise lorsqu'elle constata cette image sur des timbres-poste de l'O.N.P destinés à la vente.

Cette exploitation inconsidérée de sa photographie par la poste lui a causé un préjudice moral grave et a constitué une violation flagrante de son image qui ressort du droit de la personnalité reconnue à toute personne.

Me M.D., constitué par lettre du 24 Août 1994, en faveur de l'O.N.P., a produit un mémoire en défense le 7 Septembre 1994.

Sur ce, il a été statué comme suit :

- ▶ sur le rapport de Madame A S, Président de la Section Administrative de la Cour Suprême ;
- ▶ le mémoire ampliatif du Conseil de la requérante en date du 12 juillet 1993 ;
- ▶ le mémoire en défense du Conseil de défense en date du 7 septembre 1994 ;
- ▶ les conclusions écrites en date du 11 décembre 1995, de Monsieur le Procureur Général près la Cour Suprême du Mali, versées au dossier ;
- ▶ sur les réquisitions orales du Procureur Général.

En Droit :**Sur la compétence de la Cour**

Considérant que la violation des droits de la personne notamment celle de l'image constitue une atteinte à la vie privée ;

Considérant qu'aux termes de l'article 9 du Code Civil, « le droit au respect de la vie privée, permet à toute personne de s'opposer à la diffusion de son image sans une autorisation expresse » ;

Qu'un contentieux de ce cadre relève de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire ;

Qu'il résulte de ce qui précède, de déclarer que la Section Administrative, ne saurait connaître un tel litige.

Par ces motifs :

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative),

Statuant publiquement, contradictoirement, en premier et en dernier ressort, en matière de recours de plein contentieux, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la Loi n°90-113/AN-RM du 20 novembre 1990 portant réorganisation de la Cour Suprême du Mali.

Vu les pièces du dossier ;

- ▶ Se déclare incompétente;
- ▶ Renvoie la requérante à mieux se pourvoir;
- ▶ Ordonne la confiscation de la consignation au profit du Trésor Public ;
- ▶ Met les dépenses à la charge du trésor public.

II. LES PRINCIPES DE BON FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION

II. 1. LE CONTROLE DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

L'Etat doit nécessairement passer, pour la mise en œuvre de toutes ses actions, par son Administration, ensemble des autorités (agents et organismes) qui sont chargés sous l'impulsion des gouvernants, d'assurer les diverses interventions au sein de la société. Comme tout ensemble organisé, l'Administration a des objectifs à la fois multiples et complexes.

Dans une première phase, elle est chargée d'appliquer toutes les directives des autorités politiques, de veiller à leur efficacité afin de mieux garantir la stabilité de l'Etat.

Dans une seconde phase l'Administration doit satisfaire l'intérêt général par opposition à celui d'une entité prise isolément. Pour cela, elle va satisfaire les nécessités auxquelles l'initiative privée est incapable de répondre et qui s'avèrent vitales pour la société. Donc, elle assure le fonctionnement normal des services publics.

Enfin, l'Administration est chargée de tâches de gestions courantes de l'Etat telles que la réalisation des grands travaux de construction. A cet effet, elle va prendre des initiatives afin de promouvoir le développement économique et social de l'Etat.

Pour mener à bien ces tâches, l'Administration doit disposer de certains moyens. Au niveau de son organisation, elle dispose des forces de sécurité, des affaires étrangères et dans une certaine mesure de la justice. Ceci permet d'assurer une réglementation appropriée de toutes ces activités. L'Administration dispose également des prérogatives de puissance publique dont elle fait usage dans ses rapports avec les particuliers.

En effet, l'Administration ne peut satisfaire l'intérêt général étant sur un pied d'égalité avec les particuliers, parce que leurs volontés mues par des mobiles purement personnels, tiendraient la sienne en échec chaque fois qu'elle les mettrait en présence de contraintes et de sacrifices qu'exige l'intérêt général. L'Administration dispose des pouvoirs de vaincre ces résistances, et ses décisions s'imposent sans qu'elle ait à obtenir l'assentiment des particuliers. Ainsi, l'Administration

peut imposer des prescriptions obligatoires aux administrés (pouvoir réglementaire), peut les contraindre à fournir des prestations (expropriation, réquisition, taxation) et peut infliger certaines sanctions administratives aux administrés.

L'Administration dispose également du pouvoir d'imposer aux administrés le rôle de défendeur dans l'instance en justice (privilège du préalable).

Cependant, l'Administration, dans ses activités est soumise à une série de contrôles. Ceci permet de garantir l'Etat de droit, répondant aux postulats de la démocratie et de la sécurité juridique. L'Etat de droit s'oppose à l'Etat de police dans lequel le pouvoir d'Etat est affranchi de l'obligation de respecter le droit et forme par conséquence un pouvoir arbitraire.

Ces contrôles sont variés, mais le plus important demeure le contrôle juridictionnel. Il y a d'abord le contrôle exercé par l'opinion publique, au moyen des médias, de la presse. Il permet à l'Administration d'éviter les abus à l'égard des administrés.

Le contrôle est aussi exercé par le pouvoir hiérarchique : les organes supérieurs contrôlent les organes inférieurs. Ce contrôle permet de résoudre les imperfections de l'Administration, mais il présente cependant des inconvénients, comme le fait pour l'autorité hiérarchique, par solidarité, de refuser de mettre en cause les décisions de ses subordonnés. Les textes peuvent aussi limiter ou interdire certaines prérogatives de l'autorité hiérarchique dans la sphère de compétence des subordonnés. La procédure de la voie hiérarchique est souvent longue et complexe et le contrôle devient difficile.

Le contrôle peut être exercé par d'autres organes spécialisés, c'est le cas du contrôle exercé par les ministères au niveau de leur département. Enfin, il y a le contrôle tutelle exercé par le pouvoir central sur les collectivités locales, ou par la personne publique de rattachement sur les personnes spécialisées dépendant d'elle.

Dans la plupart des Etats modernes, ce sont les contrôles politique et juridictionnel qui ont été adoptés comme principaux moyens de contrôle de l'Administration

Le contrôle politique s'exerce soit par des pressions diffuses : opinion publique, groupe de pression, soit par des interventions plus ou moins directes : parlementaires et Cabinets ministériels.

Le contrôle juridictionnel, s'effectue soit par des tribunaux de droit commun (cas des Etats anglo-saxons), soit par un tribunal spécial : le tribunal administratif. Ce contrôle s'exerce à la suite d'un litige entre l'Administration et l'Administré.

Le contrôle juridictionnel est une véritable arme contre les abus de l'Administration. Il l'oblige à se soumettre à la règle de droit, à savoir la légalité. Ce type de contrôle garantit les droits et libertés des citoyens dans un Etat de droit.

En effet, l'Etat est également un sujet de droit, et lorsqu'il faillit à ses obligations vis-à-vis des administrés, en leur causant un préjudice certain, ceux-ci peuvent l'attirer devant les tribunaux et particulièrement devant le Tribunal administratif. Le rapport de puissance des deux parties ne saurait justifier l'opportunité de toute action judiciaire contre l'Etat. Le Juge Administratif appliquera indistinctement la loi aux deux parties. Ce genre de contrôle qui est une garantie de l'Etat de droit est une des conséquences de la séparation des pouvoirs.

Cette séparation des pouvoirs va désormais éviter toute concentration du pouvoir aux mains d'un seul homme ou d'un seul organe qui pourrait tenter d'en abuser. Il y aura donc un pouvoir pour légiférer, confié à une assemblée, un second pouvoir pour exécuter les lois et un troisième pour juger et sanctionner les éventuels manquements à ces lois. De cette séparation des pouvoirs, va résulter la séparation des autorités administrative et judiciaire.

II. 2. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU SERVICE PUBLIC

Dans leur ouvrage consacré au droit des services publics (3^{ème} édition, Armand Colin), Jean François LACHAUME, Claude BOITEAU, Hélène LAULIAT rappellent les principes fondamentaux du service public que sont l'égalité, la neutralité, la continuité et l'adaptabilité.

Dans sa communication au séminaire international organisé par le Médiateur de la République du Mali les 24,25 et 26 février 2003, sur le thème : « la contribution du Médiateur de la République à l'amélioration du fonctionnement de l'Administration », Pierre Yves MONETTE a fait état de ce qu'en Belgique, le collège des médiateurs

fédéraux a opté pour une nouvelle approche en se basant notamment sur la méthode d'évaluation de l'action administrative utilisée par le Médiateur européen.

Ainsi, il opère une distinction entre 3 groupes de principes de bonne administration qui sont :

- ▶ les principes matériels ;
- ▶ les principes de procédure ;
- ▶ les principes régissant les contrats de l'Administration et l'utilisateur.

L'idée est, de préciser dans chaque dossier concret, les principes de bonne administration qui n'auraient pas été respectés par le fonctionnaire.

1. Les Principes matériels

1. le principe de l'application conforme de la règle de droit ;
2. le principe de l'égalité ;
3. le principe du raisonnable (exigence de proportionnalité) ;
4. le principe de non- détournement de pouvoir ;
5. le principe d'impartialité ;
6. le principe de la sécurité juridique ;
7. le principe de la confiance légitime ;
8. le principe de la protection de la vie privée.

2. Les Principes de procédure

1. le principe du respect de la charte de l'utilisateur des services publics ;
2. le principe du droit de la défense ;
3. le principe du délai raisonnable ;
4. le principe de la gestion consciencieuse;
5. le principe de la motivation des actes administratifs ;
6. le principe de la tenue d'archives adéquates.

3. Les principes régissant les contacts de l'Administration avec les administrés

1. le principe de l'information active et passive ;
2. le principe de courtoisie (accueil décent) ;
3. le principe d'accès approprié ;
4. la faute de l'administration.

Il résulte de l'analyse des rapports des médiateurs en Afrique une difficulté réelle à faire la part entre les problèmes soulevés par les réclamants (la nature des réclamations, leurs objets) et la typologie des dysfonctionnements de l'Administration.

Dans sa communication, au cours du séminaire susmentionné, M. Baba BERTHE a fait état de ce que la faute de service est plus facile à décrire qu'à définir. Se référant à la doctrine, il a classé les fautes (dysfonctionnements) de l'Administration en trois grandes catégories :

- ▶ le service a mal fonctionné (erreur d'appréciation par exemple) ;
- ▶ le service n'a pas fonctionné (inertie des services des pompiers ou de police par exemple) ;
- ▶ le service a fonctionné en retard.

De l'analyse du premier rapport annuel du Médiateur de la République du Mali (2003) présenté au cours du séminaire national sur « la transparence dans l'action administrative » organisé les 24 et 25 mars 2004, par le Médiateur de la République, il est ressorti que les griefs formulés contre les services et les organismes publics sont généralement liés aux aspects suivants :

- ▶ le manque d'information des usagers ;
- ▶ l'absence de réponse ou le silence prolongé de l'Administration ;
- ▶ l'absence de motivation des décisions défavorables ;
- ▶ l'absence de notification de décisions individuelles ;
- ▶ le refus de communiquer les documents administratifs.

Ledit rapport qui a concerné 400 réclamations a révélé des dysfonctionnements dans les domaines suivants :

- ▶ les régularisations de situations administratives ;

- ▶ les réclamations relatives à la justice ;
- ▶ les demandes de paiement de droit et de réparation de préjudices ;
- ▶ les demandes de pensions de retraite et d'invalidité ;
- ▶ les litiges fonciers.

Le Rapport annuel 2004, a concerné 236 réclamations et a révélé des dysfonctionnements dans les domaines suivants :

- ▶ les demandes de régularisation de situation administrative ;
- ▶ la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités locales ;
- ▶ les réclamations relatives à la justice ;
- ▶ les réclamations relatives à des prestations sociales ;
- ▶ les contrats et des marchés publics.

Ces cas de dysfonctionnements sont comparables à ceux révélés par l'analyse des rapports des autres Médiateurs africains. En effet, l'analyse des rapports annuels de 1996 à 2004 des Médiateurs du Faso, du Sénégal, du Gabon et du Congo, permet de regrouper les cas de dysfonctionnements de l'Administration constatés en quatre points :

- ▶ l'inexécution ou la mauvaise exécution d'opérations matérielles ;
- ▶ la non fourniture ou la mauvaise fourniture de prestations ;
- ▶ le non-respect par l'Administration de ses obligations contractuelles ;
- ▶ le non-respect des principes fondamentaux participant à la bonne administration.

Ces principes fondamentaux sont : le **principe de la légalité**, le **principe de l'égalité**, le **principe de la transparence** (répondre au courrier, respecter le droit d'être entendu, de réagir dans des délais raisonnables pour assurer à l'Administration une compréhension claire de ses actes), le **principe de l'accessibilité** (poste d'accueil, d'information et assistance aux usagers), le **principe de la diligence** et le **principe du respect de l'autorité de la chose jugée**.

Cette analyse est également confortée par la synthèse des interpellations des citoyens à l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID), qui fait apparaître des cas d'inaction de l'Administration (l'utilisation des

panneaux de signalisation routière comme panneaux d'affichage par des partis politiques et de publicité des manifestations à des fins personnelles sans la moindre réaction des administrations concernées, le manque de fermeté du Gouvernement dans la lutte contre la piraterie etc...), les dysfonctionnements du service public de la justice (le refus du Procureur de la République de délivrer un certificat de non-lieu à un citoyen, le maintien d'un citoyen en liberté provisoire sans jugement pendant des années, la non-exécution des décisions de justice etc..), les litiges domaniaux et les pertes de documents administratifs causant des dommages aux usagers (perte de mandats postaux, perte de dossiers de retraités).

L'analyse est enfin confortée par le contentieux de la responsabilité de la puissance publique qui est d'une importance capitale en la matière.

En effet, le contrôle permet à l'Administration d'éviter les abus à l'égard des administrés, même si ce contrôle hiérarchique connaît des limites. Dans les Etats, le contrôle s'effectuera alors, soit par des tribunaux de droit commun (cas des Etats Anglo-saxons), soit par un tribunal spécial, à savoir le tribunal administratif.

Le contrôle juridictionnel, est une véritable arme contre les abus de l'Administration. Il l'oblige à se soumettre à la règle de droit, à savoir la légalité. Il garantit les droits et libertés des citoyens dans un Etat de droit.

BIBLIOGRAPHIE

- ▶ Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, 2004, Droit administratif, 7^{ème} édition, Economica ;
- ▶ Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, 2002, Droit administratif, 6^{ème} édition, Economica ;
- ▶ Jean François LACAUME, Claudie BOITEAU, Hélène LAULIAT, 2003, Droit des services publics, 3^{ème} édition, Armand Colin ;
- ▶ Renan LEMESTRE, 2003, « Droit du service public », Ed Gualino, Collection Carré Rouge ;
- ▶ Le Médiateur de la République, 2003, Rapport sur le séminaire international sur la contribution du Médiateur au fonctionnement de l'Administration ;
- ▶ Le Médiateur de la République, Rapport sur le séminaire atelier national sur la transparence dans l'action administrative ;
- ▶ Le Médiateur de la République : Rapport annuel 2003 ;
- ▶ Le Médiateur de la République : Rapport annuel 2004 ;
- ▶ Salif MAÏGA, 1989, le Contentieux de la responsabilité de la puissance publique au Mali, mémoire de fin d'étude de l'ENA, section Administration Publique.

LE MALI FACE AU DEFI DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Par Jacques COULIBALY, Administrateur Civil

INTRODUCTION

La corruption est un phénomène en constante progression qui préoccupe aussi bien les autorités maliennes que la communauté internationale au regard de la menace qu'elle constitue, tant pour la stabilité et la sécurité des sociétés, que pour le fonctionnement normal des institutions. Elle est aussi un handicap majeur pour la préservation des valeurs démocratiques et le respect de l'éthique et de la déontologie dans l'Administration. Cette assertion se justifie par l'existence aujourd'hui dans nos administrations publiques, de plusieurs pratiques déloyales et illégales qui entravent le fonctionnement normal des services et l'atteinte des objectifs organisationnels au bénéfice des usagers.

Au terme des concertations régionales de lutte contre la corruption et la délinquance financière tenues à Ségou en septembre 2008, il ressort que « le phénomène tire ses origines des âges et de la société humaine et que la corruption est née à partir du moment où l'homme a éprouvé le besoin et le désir de s'affranchir, de dominer et surtout de posséder »²⁵. Mais face aux nombreux défis de l'heure, liés à la mondialisation, à la concurrence, à la lutte contre la pauvreté et l'analphabétisme, il était important de mener la lutte contre la corruption et la délinquance financière et de se pencher sur la moralisation de la vie publique et sociale.

La corruption est l'un des facteurs alarmants qui expliquent le retard économique de notre pays comme de la plupart des autres pays africains. Le continent est sujet à des guerres, des détournements de deniers publics, de pauvreté et d'inégalités sociales. Raison pour laquelle la plupart des projets de développement n'ont pu atteindre leurs objectifs de bien-être communautaire. La corruption se retrouve pratiquement à tous les niveaux et se présente sous différentes formes,

25 Concertations régionales de Ségou, 2008, «rapport sur les états généraux sur la corruption et la délinquance financière».

occasionnant des pertes énormes de ressources pour l'Etat, dégradant la qualité du service public et affectant la crédibilité de l'Etat.

Il faut tout d'abord signaler que la lutte contre la corruption et la délinquance financière a été un slogan de tous les Chefs d'Etat et de gouvernement au Mali. Les gouvernements successifs ont engagé un processus de réformes pour rendre transparente la gestion des finances publiques dont l'objectif immédiat visait l'amélioration des conditions de vie de la population et une meilleure conduite des affaires de l'Etat. Les premières réformes (sous Modibo KEÏTA) anticorruption matérialisées par le Décret n°0060/PG-RM du 29 mai 1965 portant organisation du service de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), visaient à placer sous contrôle la gestion des ressources humaines et matérielles des régions, cercles et arrondissements qui venaient d'être créés. Ces réformes de première génération ont consolidé la gestion financière, matérielle et humaine des collectivités publiques. Elles ont jeté les bases du contrôle de conformité dans le domaine administratif.

Malgré les faiblesses, les réformes anticorruption de la deuxième génération (sous Moussa TRAORE) ont consisté à créer d'une part, l'Inspection Générale des Affaires Economiques et Financières (IGAEF) qui a fait place au Contrôle Général d'Etat et d'autre part, les Inspections au niveau des départements ministériels. ***La répression de la corruption a été renforcée par la Loi n° 82-40/AN-RM du 1^{er} Avril 1982 et l'enrichissement illicite a été assimilé au crime d'atteinte à la sûreté de l'Etat par la Loi n°82-39/AN-RM du 26 Mars 1982. Le souci d'assainissement a rendu nécessaire l'élaboration d'une « charte d'orientation nationale et de conduite de la vie publique ».*** Les réformes de la deuxième génération ont montré leurs limites dans la mesure où la corruption a persisté et a paru très difficile à combattre en dépit de toutes les initiatives prises pour y mettre fin.

La troisième génération des réformes contre la corruption et la délinquance financière date de la Transition de 1991. Les réformes ont porté sur la transformation du Contrôle Général d'Etat en département ministériel et la nomination des premiers responsables des entreprises publiques suite à des appels à concurrence. Les mesures visaient à accorder plus d'autonomie au Ministère chargé du Contrôle Général d'Etat et à satisfaire aux exigences du principe de « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ».

La quatrième génération des réformes (sous Alpha Oumar KONARE) a posé des jalons supplémentaires dans la lutte contre la corruption et la délinquance financière. Il s'agit de : (1) l'évaluation du programme national anticorruption par la Banque Mondiale; (2) la création de la commission ad hoc suivie de celle de la CASCA ; (3) l'adoption de la Loi n° 01-079/AN-RM du 20 Août 2001 portant révision du Code Pénal et se rapportant aux sanctions relatives aux violations du Code des Marchés Publics; (4) la restructuration et la création d'inspections ministérielles, de pôles économiques et du Contrôle Général des Services Publics; (5) la réforme de la procédure de passation des marchés publics.

La cinquième génération des réformes (sous Amadou Toumani TOURE) pour lutter contre la corruption et la délinquance financière est caractérisée par : (1) le renforcement des capacités en ressources humaines des structures de contrôle; (2) l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents chargés du contrôle ; (3) l'installation des pôles économiques et financiers à Kayes, Bamako et Mopti ; (4) la création du Bureau du Vérificateur Général et l'adoption de directives visant à renforcer le contrôle préventif. Nous reviendrons plus en détail sur ces mesures prises par le Mali dans son combat contre la corruption dans le deuxième chapitre de ce rapport.

En 2013, le nouveau leadership malien incarné par le nouveau Président de la République Ibrahim Boubacar KEÏTA a placé la lutte contre la corruption au centre du projet de reconstruction de l'Etat. « C'est pourquoi, il a décidé de relancer le processus de mise en œuvre des recommandations des Etats généraux sur la corruption tout en ayant le souci de procéder à des réajustements là où cela s'avère nécessaire pour imprimer plus d'efficacité à la lutte »²⁶. Le combat du régime contre l'enrichissement illicite a été matérialisé à travers l'adoption de la Loi n° 2014-015/AN-RM du 27 mai 2014, portant prévention et répression de l'enrichissement illicite.

Elle permettra d'améliorer la coopération et la concertation des autorités nationales chargées de la lutte contre l'enrichissement illicite ; d'exploiter les déclarations de biens déposées par les fonctionnaires qui y sont assujettis ; de réaliser des études périodiques sur l'évolution des techniques utilisées aux fins d'enrichissement illicite ; de recevoir des dénonciations formulées par les citoyens pour des faits d'enrichissement illicite ; de dénoncer à la justice les faits d'enrichissement illicite ; de

²⁶ Fousseyni SAMAKE, Directeur de Cabinet du Premier Ministre, à l'ouverture d'une rencontre de mise à niveau sur le plan d'actions des recommandations issues des états généraux sur la corruption et la délinquance financière, tenus en 2008. Source : Magazine – Xinhua.

coordonner, au niveau national et international, la mise en œuvre des politiques, instruments et moyens de prévention et de répression de l'enrichissement illicite.

L'article 3 de ladite loi précise : « Est assujetti (e) à la présente loi, toute personne physique, civile ou militaire, dépositaire de l'autorité publique, chargée de service public, même occasionnellement, ou investie d'un mandat électif; tout agent ou employé de l'État, des collectivités publiques, des sociétés et entreprises d'État, des établissements publics, des organismes coopératifs, unions, associations ou fédérations desdits organismes, des associations reconnues d'utilité publique, des ordres professionnels, des organismes à caractère industriel ou commercial dont l'Etat ou une collectivité publique détient une fraction du capital social; de manière générale, toute personne agissant au nom ou pour le compte de la puissance publique et/ou avec les moyens ou les ressources de celle-ci ». Aussi, les dispositions de la loi sont applicables aux personnes morales.

Cependant, force est de constater que la corruption est devenue ces dernières années un phénomène extrêmement inquiétant dans la fonction publique malienne. De nature très discrète dans un passé récent (même si elle a toujours eu les mêmes effets et/ou impacts), elle est devenue monnaie courante et s'est érigée en pratique banale et normale par les agents publics pour « s'en sortir », dit-on.

Au regard de ce qui précède, il apparaît clairement que la lutte contre la corruption n'est pas l'affaire d'une seule personne ou d'un groupe de personnes, mais de toutes les couches socio-économiques, culturelles et professionnelles de la société, soucieuses d'un développement harmonieux de l'ensemble des citoyens.

D'où l'intérêt de l'étude de ce thème qui consistera à faire un aperçu général sur le phénomène de la corruption dans la fonction publique malienne, puis à analyser de façon objective les mesures actuelles de lutte contre la corruption et faire des propositions concrètes pour un nouveau départ en matière de lutte contre la corruption et la délinquance financière au Mali.

I. APERÇU GENERAL SUR LE PHENOMENE DE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE MALIENNE

Dans cette partie, nous étudierons le cadre conceptuel de la corruption afin de s'accorder sur son contenu et ses implications, avant d'en déterminer les causes et les conséquences.

I.1. CADRE CONCEPTUEL DE LA CORRUPTION

Il s'agit ici de définir la corruption et de dégager ses manifestations ainsi que ses formes.

I. 1.1. Définition

Le lexique des termes juridiques définit la corruption comme étant « **un comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers. La corruption est dite passive lorsqu'elle est le fait du corrompu, elle est dite active lorsqu'elle est le fait du corrupteur** »²⁷.

Pour Daniel BERTOSA, c'est « **l'acte qui consiste à promettre ou à offrir un avantage à un agent public, fonctionnaire, ministre, dirigeant d'une entreprise publique de telle sorte que celui-ci viole les devoirs qu'il a à l'égard de la collectivité publique qu'il représente** »²⁸. Robert KLITGAARD a posé l'équation schématique suivante en ce qui concerne la corruption ; selon lui, la corruption = monopole + pouvoir - transparence²⁹. On voit ainsi qu'il y a une multitude de définitions de la corruption, qui varient selon la compréhension et la vision de chaque auteur.

Comme sa définition, les différentes pratiques de corruption sont aussi variées et elles se classent selon la dimension, la durée et l'initiative.

Les différents agissements généralement retenus sont :

- ▶ **la commission** : qui est la rétribution du fonctionnaire par l'usager en contrepartie d'un service rendu, d'une exemption,

27 Lexique des termes juridiques, 14^e édition Dalloz 2003, page 171.

28 Propos de Daniel BERTOSA, Procureur de Genève au cours d'un débat télévisé le 21 août 2018 en Espagne.

29 KLITGARD Robert, 1995, « Combattre la corruption », Paris, 228 p.

d'une intermédiation aux dépens des recettes publiques. Elle est transactionnelle lorsqu'elle est ponctuelle, donc liée à une opération. C'est le cas des fameux 10%. Elle se transforme en rente lorsque le fonctionnaire bénéficie d'un avantage indu et permanent. C'est le cas d'un emploi illégal conduisant au versement mensuel de la rente.

- ▶ **la gratification** : qui est le paiement spontané par un usager d'une somme d'argent à un fonctionnaire public consécutivement à la fourniture d'un service public. Il en fixe librement le montant. Cette pratique routinière est même devenue légitime aux yeux de nombreux usagers.
- ▶ **l'abus de fonction** : c'est le fait pour un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, c'est accomplir ou s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité.
- ▶ **la concussion** : quand le fonctionnaire se rend coupable de percevoir des sommes indues.
- ▶ **la rétribution induë** : quand l'agent majore les tarifs des services payants. Ce sont notamment : les heures supplémentaires, les contrats de surveillance, la création de pénurie artificielle d'imprimés dans certains services administratifs.
- ▶ **le péage** : c'est l'extorsion de fonds sans service rendu et sans intermédiation. Il s'agit d'une taxe informelle imposée. L'utilisateur voit mal le péage qu'il assimile à du racket.
- ▶ **la « perruque »** : c'est-à-dire l'utilisation à des fins personnelles du matériel, des véhicules, des outils de l'employeur. Pratique généralisée avec les véhicules de service, le téléphone, le matériel hospitalier, etc. L'exemple courant est le fait de mettre le véhicule de service à la disposition de sa femme pour faire le marché ou aller à des cérémonies de mariage ou de baptême.
- ▶ **la malversation** : faute grave, généralement inspirée par la cupidité, commise dans l'exercice d'une charge, d'un mandat.
- ▶ **le népotisme** : abus qu'un homme occupant une haute position fait de son crédit, de son influence pour procurer des avantages, des emplois à sa famille, à ses amis (terme proche du favoritisme). La pratique a aujourd'hui une légitimité sociale, car il est réprouvé

de refuser d'aider un parent à trouver un emploi, peu importe sa compétence.

- ▶ **le pot-de-vin** : somme d'argent ou autre faveur, offerte à une personne occupant une position de pouvoir, afin d'influencer ses visions ou sa conduite.
- ▶ **la prise illégale d'intérêts** : c'est l'acte par lequel une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou une personne investie d'un mandat électif, prend, reçoit ou conserve directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.
- ▶ **le trafic d'influence** : c'est le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public ou à toute autre personne, directement ou indirectement, un avantage indu afin que ledit agent ou ladite personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir, d'une administration ou d'une autorité publique, un avantage indu pour l'instigateur initial de l'acte.
- ▶ **la fraude** : elle correspond à des manœuvres consistant en tout acte ou omission, y compris une fausse déclaration, par lesquelles un agent trompe un tiers (personne physique ou morale) afin d'obtenir un avantage indu ou de se soustraire à une obligation.
- ▶ **le détournement** : qui se différencie de la « perruque » parce qu'il s'agit d'une appropriation personnelle des biens et deniers publics. Ce sont les vols de fournitures, de carburant, de consommables divers, le piratage des équipements et les détournements de fonds³⁰.
- ▶ **l'irrégularité** : mauvaise gestion, les erreurs comptables, les déficiences sur le plan du contrôle interne, les cas de non-respect des textes juridiques et des exigences comptables ainsi que les erreurs et incuries dans l'exercice des missions assignées.³¹
- ▶ Dans toute définition socio-économique de la corruption et quelle que soit sa forme, il est à retenir que les éléments suivants doivent être réunis pour juger l'existence ou non de la corruption qui sont :

30 Note d'introduction aux débats sur la corruption et la délinquance financière au Mali.
31 Rapport annuel 2011 du Bureau du Vérificateur Général.

- ▶ **Les sujets de la corruption** : ils sont au moins deux : il s'agit du Corrupteur et du Corrompu ou un ensemble de Corrupteurs et de Corrompus.
- ▶ **L'objet de la corruption** : c'est la situation qui crée le besoin de la corruption : un marché, un concours, une procédure administrative ou religieuse, etc.
- ▶ **La contrepartie** : c'est « l'honoraire » de la transaction de la corruption qui peut être matériel ou immatériel. Exemple : l'argent, un bien de consommation ou de production, cet élément est un des facteurs essentiels qui distingue le cadeau du pot-de-vin (Sourofen). C'est, à titre d'illustration, les dix mille (10 000) francs CFA donnés pour avoir appuyé un dossier de sélection au détriment de la procédure normale.

I.1. 2. LES MANIFESTATIONS ET LES FORMES DE CORRUPTION

Ses multiples manifestations intègrent la conception ou la sélection de projets non

économiques pour des fins personnelles, les fraudes lors des appels d'offres, les rémunérations illégales, le blocage délibéré de l'application régulière des dispositions légales et réglementaires, l'utilisation abusive d'informations confidentielles pour des fins personnelles, le vol, le détournement de patrimoine public ou encore le commerce des postes officiels, la promotion imméritée, l'extorsion, la falsification de documents, l'utilisation d'une position administrative pour acquérir des gains illicites.

Le non-respect de l'éthique et de la déontologie, le clientélisme, le trafic d'influence, le nomadisme politique, l'exploitation et l'expropriation des populations, l'abus de pouvoir dans la gestion et l'administration des biens des collectivités, la fraude, le faux et l'usage de faux, la surfacturation, l'exploitation anarchique et sauvage des ressources naturelles et du patrimoine culturel, l'achat des notes et des diplômes, sont malheureusement devenus des pratiques quotidiennes.

Au regard de sa dimension, nous pouvons dire que la corruption peut revêtir plusieurs formes. Cependant, il faut retenir que du point de vue du droit et de l'éthique, toute corruption est dangereuse parce qu'elle enfreint toujours un code de conduite morale ou sociale ou,

le plus souvent, une règle administrative (précise et transparente). La corruption revêt les formes suivantes :

- ▶ **la grande corruption** : est cette forme de corruption qui a une réaction à portée nationale, c'est-à-dire une forme de corruption qui peut compromettre le développement d'une nation. La corruption est souvent caractérisée de grande, lorsqu'elle est l'œuvre des décideurs (cadres moyens, cadres supérieurs, élites au pouvoir) chargés de gérer ou de créer les règles et procédures du système de gouvernance. Estimée à des milliards de transactions, la grande corruption a une influence directe sur la santé d'un budget national. Elle est aussi considérée comme « **une corruption à haut niveau où les décideurs politiques créant et appliquant les lois utilisent leur position officielle pour promouvoir leur bien-être, leur statut ou leur pouvoir personnel** »³². Le cas fréquent est visible lors des passations de marchés de construction de routes où les postulants donnent des dessous de tables pour avoir le marché et faire après du mauvais travail. D'autres donnent des villas en récompenses au détriment de la qualité des prestations.
- ▶ **La corruption à petite échelle**: c'est la corruption bureaucratique dans l'Administration publique communément appelée « corruption alimentaire, vulgaire ou populaire » ; elle est cette forme de corruption qui se passe dans les prestations courantes des services publics et privés. Elle a souvent pour support de petits pots-de-vin. C'est par exemple lorsque des policiers demandent des pots-de-vin aux motocyclistes ou lorsque des fonctionnaires exigent des paiements illicites pour délivrer des documents administratifs.

Après avoir donné quelques indications sur ce qu'est la corruption et après avoir précisé certaines de ses manifestations et formes au sein de la Fonction publique malienne, il nous reste alors à noter les principales causes qui conduisent les agents publics à de telles pratiques nuisibles.

I.2. LES CAUSES ET LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE MALIENNE

Nous étudierons successivement les causes et les conséquences de la corruption.

I.2. 1. Les causes

Les causes de la corruption sont aussi variées que sa définition. Nous pouvons sans doute affirmer que **« la corruption existe pratiquement dans tous les pays quel que soit leur niveau de développement économique et social. Celle-ci est un phénomène permanent qui tient à la nature des choses car toute société qui fonctionne par la confrontation entre le pouvoir et l'argent génère des faits de corruption »**³³. Ce passage nous informe qu'il est difficile, voire impossible, d'imaginer une société où la corruption n'existe pas. Les différences que nous pouvons constater, restent liées à la culture et aux coutumes des pays respectifs. Un acte de corruption au Canada ou en France, par exemple, peut être considéré comme un acte traditionnel de bienveillance ou de respect au Mali ou au Bénin.

«L'interdépendance des sphères économique et politique favorise les relations incestueuses. Ainsi, l'économie mixte facilite les échanges légaux et illégaux de ressources entre ces deux sphères. Les recherches micro-économiques sur les causes de la corruption s'appuient traditionnellement sur les apports de l'économie de l'information et des modèles d'agence»³⁴. Pour la majorité des économistes, la corruption tire ses racines de la délégation de pouvoir. La possibilité de la corruption naît donc de l'existence de divergences d'intérêts entre les mandataires et leurs mandants et du fait que l'asymétrie d'information en faveur des mandataires leur laisse un pouvoir discrétionnaire considérable.

En général, les causes de la corruption sont liées à la mauvaise gouvernance, à l'absence de toute politique anti-corruption préventive, à la faiblesse des institutions, à une culture administrative et coopérative peu propice et à des aspects culturels. Toutefois, il est impérieux de se pencher sur certaines causes qui nous paraissent plus explicatives dans le contexte malien. Il s'agit entre autres de :

33 <https://www.yabiladi.com/article-societe-1740.html>, causes et conséquences de la corruption au Maroc consulté le 14 novembre 2013.

34 Affairisme: la fin du système « comment combattre la corruption », OCDE 2000, p 12.

1.2.1.1. L'insuffisance de la rémunération : L'agent doit percevoir un traitement régulier et convenable qui le mettrait à l'abri de la corruption et du détournement des deniers publics. Or, il revient que le revenu moyen des agents de l'Etat a perdu 30% de son pouvoir d'achat pendant les dix (10) dernières années et selon une estimation de la Banque Mondiale, les rémunérations servies dans notre Administration sont les plus faibles de toute la sous-région³⁵.

L'Etat verse de faibles salaires et laisse les fonctionnaires mal payés compenser la faiblesse de leurs revenus en se payant sur la population. Tout cela dans un consensus quasi général, où chacun semble attendre simplement son tour ou le tour de ses descendants, pour goûter aux fruits de la corruption dans la fonction publique³⁶.

1.2.1.2. Le manque d'éducation civique et morale : L'éducation constitue l'une des bases de nos croyances et de nos valeurs. Et le manque d'éducation constitue pour l'agent, un manque de considération pour la chose publique, un manque de conscience professionnelle l'obligeant au respect des valeurs d'intégrité, de bonne citoyenneté orientée vers le respect des règles et des lois. Les enseignements reçus des parents ou à l'école interdisent toujours le vol tout en prônant la droiture et l'intégrité. Au-delà de ces simples aspects, le constat largement partagé est celui d'une perte de valeurs et de références qui ont mené notre pays à une situation sensiblement chaotique causant ainsi un manque de repères au sein de la société malienne en général et de la fonction publique en particulier.

1.2.1.3. Le laxisme des agents et autorités publiques : Il se manifeste par l'inobservation ou le manque de respect des textes législatifs et réglementaires déterminant les conditions de fonctionnement des services publics. Nous constatons que les règles sont clairement définies, mais inappliquées par manque de conscience professionnelle, par méconnaissance ou par manque de volonté politique. Cela donne lieu à plusieurs désordres conduisant les uns et les autres à aller dans le sens voulu.

1.2.1.4. Le manque de contrôle et de sanctions exemplaires : Cela est beaucoup visible dans le quotidien où les nombreux projets de développement sont financés, sans être soumis à des contrôles

35 Rapport de la Banque Mondiale 2013.

36 Karamoko KANE, 2009, « *la corruption des fonctionnaires africains : comment sortir d'un système de capitulation générale?* », Édition CLE, p. 155.

adéquats permettant de savoir si les termes convenus sont respectés. Et même si des manquements graves sont constatés, aucune sanction n'est prise, car le fautif serait prêt à payer ou à faire appel à ses relations pour être mis hors de cause. Cela est de la responsabilité des autorités qui doivent mettre en œuvre des mesures dissuasives adéquates en vue de mettre fin à ces pratiques par l'application stricte de la loi.

I.2.1.5. La pauvreté : Elle découle de l'absence ou de l'insuffisance de tous les paramètres socio-économiques, politiques et culturels qui exposent l'individu aux situations de corruption par exemple l'insuffisance d'éducation, de revenu, de formation, etc.

I.2.1.6. La cupidité : C'est le désir sans limite d'accumuler des biens en violation de toute considération de nécessité. Elle se manifeste au niveau des négociations des grands projets de développement ou les grands travaux d'équipement ou d'investissement.

À cela on peut ajouter la faiblesse de la gestion des affaires publiques, le retard économique et la rareté des biens publics. Cela se justifie par le fait que dans les pays en développement, le rôle attribué à l'État dans les stratégies de rattrapage du retard économique et la faiblesse de ses ressources créent des conditions favorables à la corruption.

I. 2. 2. Les Conséquences

Les observateurs affirmant que la corruption produit des effets positifs, sont aujourd'hui de plus en plus rares et l'on reconnaît enfin les coûts qu'entraîne ce phénomène.

Malheureusement, ces coûts sont difficiles à mesurer, en partie en raison du caractère clandestin de ces transactions, mais aussi parce qu'elles induisent à la fois des distorsions directes, en freinant la concurrence et des distorsions indirectes, en instaurant un climat général de laxisme qui renforce l'irresponsabilité.

Selon Nuhu RIBADU, Chef de la Commission des crimes économiques et financiers du Nigéria, la corruption affecte à la fois les secteurs public et privé. « **La plupart des sociétés étrangères ont appris à graisser la patte des représentants du gouvernement dans le but de décrocher des contrats ou d'obtenir un renouvellement de leur licence. Il leur arrive aussi de payer les représentants chargés de l'application de la loi**», a rapporté M. RIBADU. Il a indiqué que

l'Afrique perd annuellement 148 milliards de dollars, soit un quart du produit national brut du continent³⁷.

Au Mali, la corruption et la délinquance financière affectent négativement le processus de développement économique, social et culturel du pays. Elles constituent un facteur bloquant et annihilant la gestion adéquate des ressources nationales. Elles affaiblissent la lutte contre la pauvreté, détournant à des fins privées les ressources destinées à améliorer les conditions de vie des populations. Elles obstruent toute issue qui conduit au développement global.

Pour davantage vous entretenir sur les conséquences de la corruption qui apparaissent comme le nœud de la problématique, nous proposons de nous appesantir sur les plans professionnel, économique, politique et social.

1.2.2.1. Conséquences au plan professionnel : Elle peut être considérée comme l'une des causes de la faiblesse de niveau des agents publics qui sont parfois mal recrutés. La corruption conduit aussi à une démotivation des agents à cause des pratiques de favoritisme et de clientélisme qui nuisent à toutes les valeurs de professionnalisme, de qualité de service, d'intégrité et d'éthique professionnelle. Elle encourage la médiocrité au détriment de l'excellence et conduit parfois à des démissions d'agents valeureux.

1.2.2.2. Conséquences au plan économique : Le secteur économique qui est la pierre angulaire de toute entreprise de développement d'un pays, est malheureusement atteint par la corruption. Un pays normalement fonctionne d'abord sur son budget constitué de prévisions de recettes et de dépenses pour un exercice donné. Cet aspect est très important parce qu'un budget ne devient une réalité que si les prévisions de recettes sont d'abord réalisées ensuite les dépenses exécutées. Si les services pourvoyeurs de fonds sont atteints par la corruption, les secteurs vitaux comme l'éducation, la santé, l'agriculture, la sécurité sont compromis. Le rapport du Vérificateur Général fait remarquer, sur les 17 vérifications effectuées, que les dysfonctionnements et irrégularités ont causé à l'Etat une déperdition financière d'un montant de 49,39 milliards de francs CFA dont 7,57 milliards de francs CFA au titre de la fraude et 41,82 milliards de francs CFA du fait de la mauvaise gestion³⁸. Dans ces conditions, la porte est

37 Les archives de Jeune Afrique publié le 12 octobre 2005.

38 Rapport Annuel 2012 du Bureau du Vérificateur Général.

ouverte à toutes les crises menaçant ainsi fortement la stabilité et la quiétude du pays.

I.2.2.3. Conséquences au plan politique : Les conséquences de la corruption à ce niveau sont encore plus graves. En effet, le système de gouvernance de notre pays étant basé sur le choix démocratique issu d'un multipartisme intégral, tout individu peut prétendre au suffrage du peuple à travers une candidature d'un parti politique ou une candidature indépendante. Le Président de la République qui est le Chef de l'Etat, Chef Suprême des Forces Armées et de la Magistrature est élu, tout comme les Députés qui votent les lois et les Maires qui gèrent les municipalités. Alors quand tous ceux-ci sont élus sur la base de la corruption, tous les secteurs vitaux du pays sont exposés à la « **loi de la corruption** ». Les nominations, la passation des marchés publics pour la réalisation des grands travaux, l'éducation, la santé, le vote des lois, etc. seront teintés de corruption. Toutes choses qui encouragent la médiocrité au détriment de la véritable compétence. Cette situation peut être source de mécontentement général et le peuple n'aura d'autre choix que de se rendre justice par la force.

I.2.2.4. Conséquences au plan social : Les conséquences de la corruption ont une forte répercussion sur la vie de la nation. La corruption entrave un développement sain et équitable, dans la mesure où elle détourne au profit des riches les ressources destinées aux pauvres ; elle alourdit les charges des entreprises et fausse la répartition des dépenses publiques entre les citoyens. La corruption encourage la culture de la médiocrité et de la facilité au détriment des efforts de compétences et d'intégrité. Elle cultive aussi les mauvais comportements qui tranchent avec la morale et l'éthique sociale. Elle foule au pied le principe de l'honnêteté et de la rémunération selon le mérite. Combien d'opérateurs économiques « prête-nom » existent et qui, en l'espace d'une très courte durée, deviennent des milliardaires ?

Bref, les conséquences de la corruption sont énormes et notre exercice vise moins à épuiser la question que d'initier le débat autour du phénomène.

II. LES MESURES ACTUELLES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE MALIENNE

Le Mali, à l'instar d'autres acteurs de la scène internationale, est préoccupé par le phénomène de la corruption. La lutte contre la corruption entre dans le cadre du renforcement des institutions démocratiques au même titre que la bonne gouvernance. A des degrés et situations sociopolitiques différents, les gouvernements maliens successifs ont mené des campagnes anti-corruption assorties de mesures pour endiguer le phénomène, ou tout au moins, tenter de le circonscrire. C'est pourquoi, nous proposons d'analyser les instruments de lutte contre la corruption en faisant ressortir leurs forces et faiblesses, toute chose qui nous conduira à proposer de nouvelles solutions permettant de bouter cette corruption de la fonction publique malienne).

II.1. LES INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LEURS FAIBLESSES

Nous évoquerons successivement le cadre normatif de prévention et de lutte contre le phénomène dans la fonction publique et les faiblesses des mécanismes de lutte contre la corruption.

II.1.1. Cadre normatif de prévention et de lutte contre la corruption

Le référentiel de base du système de contrôle au Mali, est consacré dans la Constitution à travers l'article 83 relatif à la Cour Suprême qui comprend trois sections dont la Section des Comptes.

La loi organique n° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996 modifiée par la Loi n° 2016-046/AN-RM du 23 septembre 2016 fixe son organisation, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle.

Le deuxième texte majeur est la Loi n° 96-061/AN-RM du 04 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique, notamment en ses articles 38 à 43. En outre, il est important de préciser que les articles 10 et 11 de la Loi n° 02-053/AN-RM du 16 décembre 2002 portant Statut Général des Fonctionnaires sont très significatifs en matière de bonne conduite des agents de la fonction publique.

► Dispositif actuel

Les trois formes de contrôle (contrôles administratif, parlementaire et juridictionnel) s'exercent à travers trois types de contrôle : le contrôle a priori (ou contrôle préalable), le contrôle concomitant et le contrôle a posteriori.

II.1.1.1. Le contrôle administratif porte essentiellement sur le contrôle de l'application des lois, des règlements et des directives, les opérations financières, le fonctionnement administratif des structures contrôlées. Il s'exerce sous la forme de contrôles hiérarchiques ainsi que par l'intermédiaire des inspections ministérielles spécialisées. Il comprend les trois types de contrôle : le contrôle a priori c'est-à-dire, un contrôle préalable qui se situe en amont de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Ce contrôle s'assure de la conformité et de l'effectivité des dépenses publiques ; il est effectué essentiellement par les structures du Ministère chargé des Finances (il s'agit notamment de la Direction Nationale du Contrôle Financier, de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, de la Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public).

Le contrôle concomitant, est exercé par les gestionnaires eux-mêmes afin de sécuriser leur gestion : c'est un contrôle hiérarchique s'appuyant surtout sur le contrôle interne. Le contrôle concomitant constitue l'ensemble des mesures propres à assurer la gestion efficace des ressources et des résultats d'une organisation.

Le contrôle a posteriori, est effectué par les corps de contrôle des structures de l'Administration publique (le Contrôle Général des Services Publics, l'Inspection des Finances et les inspections ministérielles spécialisées). Ces structures de contrôle ont pour mission d'examiner la régularité, l'efficacité, voire la qualité de l'activité administrative, tant au point de vue administratif que financier, comptable ou même économique.

II.1.1.2. Le contrôle parlementaire concerne les ressources et les dépenses publiques (budget d'Etat, budgets annexes et comptes spéciaux) dans le processus de leur affectation et de leur gestion. Il est effectué par l'Assemblée Nationale à travers ses commissions de travail comme la commission des finances, de l'économie, du plan et de la promotion du secteur privé. Il est exercé à travers deux types de contrôle : le contrôle a priori par l'adoption de la loi de finances ; le

contrôle a posteriori par l'adoption de la loi de règlement, et par le contrôle de l'action gouvernementale.

II.1.1.3. Le contrôle juridictionnel, concerne également les ressources et les dépenses publiques, l'utilisation des ressources financières mises à la disposition de l'Etat, des Collectivités territoriales et des services qui leur sont rattachés. Il est effectué par la Section des Comptes de la Cour Suprême, qui exerce un contrôle a posteriori uniquement sur les exercices clos. Il s'agit là d'un contrôle à travers lequel le juge judiciaire, a posteriori, certifie pour le compte du législatif ou de l'exécutif, les comptes des structures publiques. Ce contrôle est sanctionné par des arrêts qui accompagnent le projet de loi de règlement ou qui sont adressés aux autorités exécutives concernées³⁹.

▶ Domaines de compétence des structures de contrôle

Selon leurs textes de création, d'organisation et de fonctionnement, les domaines de compétences des structures de contrôle se présentent comme suit :

- ▶ **Le Contrôle Général des Services Publics et l'Inspection Générale des Finances** interviennent au niveau de toutes les structures de l'Administration publique, des établissements et organismes publics qui gèrent les fonds publics. Leur compétence qui a un caractère transversal, s'exerce sur toute l'étendue du territoire et peut porter sur tous les aspects de l'audit ou du contrôle.
- ▶ **Les inspections ministérielles spécialisées** interviennent au niveau des services de leurs ministères respectifs, et au niveau des entreprises et établissements publics placés sous la tutelle de leurs ministères respectifs.
- ▶ Les principaux domaines de compétence de **la Section des Comptes de la Cour Suprême** portent sur le jugement des comptes des comptables publics tels que définis par la réglementation en vigueur, la vérification de la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles, l'examen de la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et dans lesquels l'Etat ou les autres

³⁹ Note de cours sur « L'Administration en action » dispensé par Fousseyni SAMAKE, Directeur Général de l'ENA, 2013.

collectivités publiques ont un intérêt financier, le contrôle des comptes des collectivités territoriales.

- ▶ A ces dispositifs, s'ajoutent des mesures législatives et institutionnelles, comme **l'installation des Pôles économiques et financiers**. Les pôles économiques ont été institués près les tribunaux de Première Instance de la Commune III du District de Bamako, de Kayes et de Mopti.

Ils comprennent : un parquet spécialisé, un ou plusieurs cabinets d'instruction spécialisés, une Brigade Economique et Financière, des assistants spécialisés en matière économique et financière. En vertu du Décret N° 03-245/P-RM du 23 juin 2003 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des pôles économiques, ils ont pour mission de procéder sur instruction du Procureur de la République à des enquêtes préliminaires dans les matières relevant de leur compétence.

- **Infractions visées**

Les infractions visées sont, entre autres, le faux monnayage, la contrefaçon, la détention et l'usage de monnaie contrefaite ; la contrefaçon et l'usage frauduleux de timbres et marques, les faux en écriture et usage de faux, les atteintes aux biens publics, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le délit de favoritisme, la corruption, le trafic d'influence, le blanchissement d'argent, le délit d'initié. A celles-ci s'ajoutent toutes les infractions définies par le Code de Commerce, le Code des Impôts, le Code des Douanes, le Code des Marchés Publics et la Loi des finances et de la comptabilité. Les infractions ci-dessus énumérées sont poursuivies, instruites et jugées selon les dispositions du Code de Procédure Pénale.

- **Plaintes et dénonciations**

Le Procureur de la République est la cheville ouvrière du Pôle économique et financier. A ce titre, il reçoit conformément aux dispositions de l'article 52 du Code de Procédure Pénale, les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Ces plaintes et dénonciations émanent soit des particuliers, des victimes, des structures de contrôle ou de la CASCA.

- ▶ **La Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration** : elle a été créée par le Décret n° 00-590/P-RM du 28 novembre 2000 et a pour mission d'étudier, d'évaluer pour le compte du Président de la République, les rapports de contrôle et d'inspection qui lui sont transmis. Elle émet des avis, fait des propositions en vue d'aider le Président de la République à donner les orientations destinées à assurer la bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics⁴⁰.
- ▶ **L'institution en 2003, du Bureau du Vérificateur Général (BVG)** : le Bureau du Vérificateur Général est un instrument de vérification de la gestion des ressources publiques. Il est une autorité indépendante en dehors de la chaîne hiérarchique de l'Administration. Il porte son contrôle sur la dimension efficacité de la gestion publique en plus de sa régularité. Il a pour mission :
 - ▶ d'effectuer un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et des programmes et projets de développement ;
 - ▶ de contrôler la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses effectuées par les institutions de la République, les administrations civiles et militaires de l'Etat, les Collectivités territoriales, les établissements publics ;
 - ▶ de procéder à la vérification d'opérations de gestion des entreprises dans lesquelles l'Etat ou une autre personne publique détient une participation financière ;
 - ▶ de vérifier la conformité et l'effectivité des biens et services pour l'acquisition desquels une société privée a bénéficié d'une exonération de droits douaniers ou fiscaux ;
 - ▶ de vérifier les concours financiers accordés par l'Etat ou toute autre personne publique à tout organisme par rapport à l'objet de ces concours ;
 - ▶ d'évaluer, à la demande du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement, les politiques publiques en vue de leur proposer les mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques

⁴⁰ Article 2 du Décret n° 00-590/P-RM du 28 novembre 2000 portant création de la Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration.

et d'une façon générale, à garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics⁴¹.

La mise en place du Bureau du Vérificateur Général répond à un souci de rénovation du dispositif de contrôle de la gestion publique. Annuellement, le Vérificateur Général élabore un rapport qu'il transmet au Président de la République, au Premier ministre et au Président de l'Assemblée Nationale. Ce rapport est rendu public et publié au Journal Officiel.

- ▶ **L'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service** a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public en vue d'en accroître la transparence et l'efficacité. A ce titre, elle est chargée de :
- ▶ définir les éléments de la politique nationale en matière de marchés publics et des délégations de service public, d'émettre des avis, de formuler des propositions ou de recommandations concernant les politiques et les mesures législatives et réglementaires en matière de marchés publics et de délégations de service public. Dans ce cadre, l'Autorité élabore les projets de textes et mène des études relatives aux marchés publics et aux délégations de service public. Elle propose toutes mesures de réforme de nature à améliorer les procédures et les outils de passation des marchés publics et des délégations de service public.
- ▶ contribuer à l'information et à la formation des acteurs de la commande publique, au développement de cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics et des délégations de service public.

Dans ce cadre, l'Autorité :

- ▶ élabore et met en œuvre les programmes de formation et de sensibilisation des acteurs de la commande publique sur la réglementation des marchés publics et des délégations de service public en vue de renforcer leur capacité ;
- ▶ assure la publication d'une revue périodique ayant pour objet de promouvoir la transparence sur le système des marchés publics

41 Loi n° 2012-009/AN-RM du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la Loi n° 03-030/AN-RM DU 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général (article 2).

et des délégations de service public, d'informer le public sur les activités de l'Autorité ;

- ▶ diffuse la réglementation et garantit la publicité de l'information sur les procédures de passation des marchés publics ;
- ▶ assure, en relation avec la Direction Générale des Marchés Publics et des délégations de service public, la constitution et la gestion d'une banque de données sur les marchés publics et les délégations de service public.
- ▶ audite les marchés publics, initie des enquêtes relatives à des irrégularités ou des violations de la réglementation communautaire ou nationale, commises en matière de marchés publics et de délégations de service public et saisit les autorités communautaires ou nationales compétentes de toute infraction constatée. Elle fait réaliser les audits techniques et/ou financiers en vue d'évaluer le coût et l'efficacité des marchés publics ou des délégations de service public.
- ▶ assure le règlement non juridictionnel des litiges en statuant en qualité d'Autorité de recours non juridictionnel. A ce titre, elle reçoit les réclamations et statue sur les irrégularités, fautes et infractions constatées en matière de passation ou d'exécution des marchés publics et des délégations de service public.
- ▶ entretient des relations de coopération avec les institutions similaires d'autres pays et les organismes internationaux agissant dans le domaine des marchés publics et de délégations de service public. Elle est l'organe de liaison des institutions communautaires de l'UEMOA et peut, à ce titre, saisir ou assister la Commission de l'UEMOA dans le cadre de la surveillance multilatérale en matière de marchés publics et de délégations de service public⁴².

▶ **L'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (OCLEI)**

Créé par l'Ordonnance n° 2015-032/P-RM du 23 septembre 2015, il a pour mission de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de prévention, de contrôle et de lutte contre les fonctionnaires et agents investis dans des missions de service public. Composé de 12 membres nommés en Conseil des ministres, l'Office

⁴² Article 2 de la Loi n° 2011-030/AN-RM du 24 juin 2011 portant modification de la Loi n° 08-023AN-RM du 23 juillet 2008 relatif à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public.

touche directement au patrimoine des assujettis sur la base de la déclaration et du contrôle de leurs biens.

La mesure vise un certain nombre de fonctionnaires habilités par la loi à déclarer leurs biens avant d'entrer en fonction. A la différence des autres structures de contrôles existants, l'Office enquête plus sur les individus, que sur le contrôle de la gestion des structures. *A ce titre, il est chargé, entre autres, d'assurer, dans le respect des compétences propres à chacune des structures concernées, une coopération efficace et la concertation des autorités nationales, directement ou indirectement concernées par la lutte contre l'enrichissement illicite, de prendre communication des déclarations de biens aux fins d'exploitation, de demander aux assujettis ainsi qu'à toute autre personne physique ou morale, la communication des informations détenues par eux et susceptibles d'enrichir les éléments justifiant la saisine des autorités judiciaires compétentes, mais aussi de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits d'enrichissement illicite et d'émettre un avis sur la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de lutte contre l'enrichissement illicite dans notre pays*⁴³.

L'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite peut s'autosaisir de tout fait d'enrichissement illicite dont il a connaissance. En plus, toute personne physique ou morale qui aurait eu connaissance d'actes d'enrichissement illicite peut en saisir l'OCLEI. En cas d'enrichissement illicite constaté sur des individus, l'Office peut saisir le Procureur de la République du Pôle économique compétent pour agir.

- ▶ **L'Espace d'Interpellation Démocratique (EID)** a été institué en 1996 à l'occasion de la commémoration de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Il paraît essentiel de souligner que le Mali est le seul pays à s'être doté de ce mécanisme qui consiste en l'interpellation en séance plénière des membres du gouvernement par les citoyens sur les violations de Droit de l'Homme, y compris les affaires de corruption et autres frustrations dont ils estiment avoir été l'objet. Au cours de cet exercice, les ministres interpellés sont tenus de donner des réponses qui sont examinées par un Jury d'honneur composé de représentants

43 <http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/194161-lutte-contre-l-enrichissement-illicite-l'oclei%2C-un-organe-méconn.html> consulté le 12 juin 2012

d'organisations nationales et internationales travaillant dans le domaine des Droits de l'Homme et de personnalités étrangères. A l'issue des interpellations, le Jury fait des recommandations qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation avant la session suivante.

La volonté du Mali à lutter contre la corruption est concrétisée par l'adhésion du pays aux instruments internationaux, régionaux et sous régionaux tels :

- ▶ La Convention des Nations Unies contre la corruption, signée à Mérida (Mexique) le 09 décembre 2003, ratifiée par la Loi n° 05-043/AN-RM du 02 avril 2005 ;
- ▶ La Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée à Maputo (Mozambique) le 11 juillet 2003 et ratifiée par l'Ordonnance n° 05-090/P-RM du 04 mars 2005 ;
- ▶ Le Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la lutte contre la corruption, adoptée à Dakar (Sénégal) le 21 décembre 2001 et ratifié le 20 décembre 2002 ;
- ▶ Le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la bonne gouvernance, adopté à Dakar (Sénégal) le 21 décembre 2001 et ratifié par la Loi n° 02-062/AN-RM du 17 décembre 2002, etc.⁴⁴.

Nous constatons, au regard de tout ce qui précède, que notre pays ne manque pas d'instruments pour éradiquer la corruption de la sphère publique. Cependant, la mise en œuvre du dispositif actuel nous fait constater avec beaucoup de regret l'incapacité d'aboutir à des résultats escomptés. Le dispositif de lutte contre la corruption dans la fonction publique malienne présente beaucoup d'insuffisances qu'il faut déceler pour permettre l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (qui ont remplacé les Objectifs du Millénaire pour le Développement).

II.1.2. Les faiblesses des instruments de lutte contre la corruption

D'abord, la corruption au Mali est systémique et pernicieuse en raison du système de clientélisme politique, qui fait que les postes officiels sont attribués à ceux qui produisent des rentes pour leur patron, pour le parti politique ou pour eux-mêmes. Les supérieurs hiérarchiques qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire substantiel, demandent souvent à leurs subordonnés de commettre des indécrotesses. Les

44 Google, lutte contre la corruption : l'expérience malienne, consulté le 03 novembre 2013.

coupables échappent régulièrement aux sanctions et les nouveaux venus récalcitrants sont contraints de se soumettre au système.

Ce système d'incitations à la corruption et à la délinquance financière qui se renforcent les unes les autres, fait qu'il est difficile pour un acteur isolé de modifier les règles du jeu.⁴⁵

Ensuite, en ce qui concerne le contrôle administratif, le constat est que le système de contrôle comporte des procédures complexes de préparation et de mise en œuvre du budget ainsi que des fonctions de contrôle et d'inspection, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Ministère des Finances. De plus, les points saillants des vérifications du BVG nous font constater des faiblesses dans le dispositif de contrôle interne.

Les dysfonctionnements constatés sont relatifs notamment au non-respect des textes législatifs et réglementaires, à l'absence de manuel de procédures internes, à l'inadéquation entre les profils des agents et des emplois prévus par les cadres organiques. En outre, la comptabilité-matières qui constitue un des maillons importants du dispositif de gestion n'est pas régulièrement tenue. Les documents comptables ne sont pas systématiquement renseignés et les réceptions ne se font pas conformément aux dispositions réglementaires.⁴⁶ Ces insuffisances du système de contrôle permettent aux agents de l'État de voler des biens et des fonds publics ou de monnayer l'influence de l'État.

Pour ce qui est du Vérificateur Général, toutes les fois qu'il constate l'existence de faits susceptibles de constituer une infraction à la loi pénale, il n'a pas la compétence de saisir directement l'autorité judiciaire compétente en vertu de l'article 17⁴⁷ de la Loi n°12-009/AN-RM du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la Loi n° 03-030/AN-RM du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général. Cela constitue pour nous, non seulement une faiblesse majeure de cette institution, compte tenu de son champ d'intervention, mais également une violation de l'article 58 du Code de Procédure Pénale qui dispose que toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sur le champ au Procureur de la République ou au Juge de Paix à Compétence Étendue territorialement compétent et

45 Banque Mondiale : recommandations visant à renforcer le programme anti -corruption au Mali.

46 Rapport Annuel 2012 du Bureau du Vérificateur Général.

47 L'article 17 dispose : « A l'occasion d'une mission de contrôle de régularité et de sincérité des recettes et des dépenses telle que prévue à l'article 2 ci-dessus, si le Vérificateur Général a connaissance de faits constitutifs d'infraction à la législation budgétaire et financière, il en saisit la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques ...».

de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Au plan institutionnel, le Vérificateur Général du Canada est un mandataire du Parlement nommé⁴⁸ par le Gouverneur en Conseil pour vérifier les comptes du pays et enquêter sur les activités financières du gouvernement fédéral. Cela tient au fait que la nature du régime politique du Canada est un régime parlementaire. Le Vérificateur Général du Mali apparaît certes comme un véritable organe indépendant, car la loi lui donne les moyens de son indépendance à travers la protection qu'elle lui procure et l'autonomie de gestion financière qu'elle lui assure. Cependant, à la différence de ce qui se passe au Canada, les rapports du Vérificateur Général du Mali ne sont pas systématiquement utilisés ni par la justice, ni par l'Assemblée Nationale ou les commissions parlementaires. En effet, ses rapports sont transmis au Président de la République, au Premier ministre et à l'Assemblée nationale à titre informatif. Si rien n'est fait pour enrayer l'inutilité apparente des rapports du Vérificateur Général, il existe un réel risque d'une perte progressive de crédibilité de l'institution. Nombreux sont ceux qui estiment aujourd'hui que le Vérificateur Général n'est qu'un organe de contrôle de plus, sans prise réelle sur le gaspillage des fonds publics et les malversations.⁴⁹

Par ailleurs, les rapports annuels du Contrôle Général des Services Publics sont transmis aux membres de l'Assemblée Nationale, qui ne s'acquittent pas des fonctions de surveillance qui leur incombent et laissent les rapports sans suite. Ceux-ci ne sont pas mis à la disposition des médias, ni du public en général. Les Commissions parlementaires ne jouent pratiquement aucun rôle dans l'examen de l'emploi des ressources votées par le parlement, car les députés n'ont pas reçu une formation suffisamment solide et les commissions manquent de personnel et de matériel adapté.⁵⁰ Aussi, il est nécessaire de signaler que l'une des faiblesses majeures reste la multiplicité des structures de contrôle qui ont à peu près les mêmes critères de contrôle. Cet état de fait crée un dysfonctionnement lié à des conflits de compétence qui nuisent considérablement à l'objet du contrôle et à l'objectif recherché par ledit contrôle.

48 Le Vérificateur Général du Canada est nommé pour un mandat de 10 ans non renouvelable, ou jusqu'à l'âge de 65 ans.

49 Karamoko KANE, 2009, « *la corruption des fonctionnaires africains : comment sortir d'un système de capitulation générale ?* » Édition CLE, p. 187.

50 Banque Mondiale : recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption au Mali, 2012.

Enfin, un contrôle correctement effectué constitue le corollaire indispensable et logique d'un régime qui entend œuvrer dans le sens de l'intérêt général, pour la réalisation du bien commun. Or, au Mali, les autorités chargées de cette mission sont diverses et mal définies. Du point de vue juridique, on y distingue une grande hétérogénéité des contrôles : contrôles juridictionnel, politique, administratif ou financier animés par des agents et des structures dont les statuts et positions juridiques et politiques ne facilitent pas toujours l'efficacité sur tous ces éléments. Aucune de nos structures de contrôle n'est dotée d'un pouvoir de sanctions.

La prise de sanction dépend généralement de la seule volonté du Président de la République et des Ministres. Dès lors, l'effectivité du contrôle devient aléatoire, en raison de la quasi-impossibilité d'appliquer des sanctions adéquates.⁵¹

En un mot, les pesanteurs socio-économiques, la faiblesse des structures de contrôle ainsi que le manque de volonté politique sont autant de facteurs limitant les effets et les impacts des mesures de lutte contre la corruption dans la fonction publique. Le manque de transparence et la corruption qui règnent ouvertement dans l'Administration ont créé une crise de confiance. Cette perte de confiance est la conséquence logique de l'accumulation de rapports sans suite, et du fait que lorsque les rapports entraînent des poursuites judiciaires, ne sont inquiétés que les lampistes, les « gros poissons » échappant toujours à toute sanction⁵². Du coup, les citoyens et même les agents publics doutent que les décideurs politiques aient la réelle volonté et le pouvoir de lutter contre le fléau.

Ce constat nous amène, en tant qu'acteur, à faire des propositions concrètes en vue de doter nos structures des moyens adéquats pour mieux faire face à ce phénomène grandissant et dégradant, en rapport avec les pratiques actuelles de l'Administration publique, prenant en compte les nouvelles formes de demandes et d'exigences des usagers.

II.2. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Elles seront axées pour la plupart sur le plan structurel et sur le plan théorique et conceptuel.

51 Les systèmes de contrôle des finances publiques au Mali par Cheikna TOURE, chargé de cours sur la fiscalité à l'ENA, Directeur du cabinet CHT conseil fiscal, 2012.

52 Karamoko KANE, 2019, « *la corruption des fonctionnaires africains : comment sortir d'un système de capitulation générale ?* » Édition CLE, p. 188.

II.2.1 Au plan structurel

La première solution consiste à procéder à une véritable mobilisation générale contre la corruption car toute politique de lutte contre la corruption doit d'abord mobiliser les acteurs autour de l'idée que celle-ci est une chose nocive qu'il faut combattre. Cette mobilisation devra permettre de convenir avec tous les acteurs du développement de la société, des meilleures stratégies à mettre en œuvre (éducation à la citoyenneté, formation, concertation, sensibilisation). Elle sera menée par tous les acteurs politiques et administratifs par voies de presse écrite, orale et audiovisuelle avec des véritables débats publics où chacun des acteurs peut donner son point de vue sur la question.

La deuxième solution consiste à l'application stricte des dispositions législatives et réglementaires en matière de lutte contre la corruption et la médiatisation de la répression des pratiques de corruption, sans considération des alliances politiques et des relations interpersonnelles. Les agents doivent avoir présent à l'esprit que le non-respect de leurs obligations professionnelles entraîneront toujours des conséquences dommageables pour eux. La mise en œuvre effective des mesures de lutte contre la corruption et l'application des sanctions exemplaires obligeront les agents publics à se conformer à la réglementation en vigueur pour la préservation du bien commun.

Aussi ces solutions devront-elles passer, d'une part, par :

- ▶ **une volonté politique affichée** : il s'agit là de mettre en œuvre les recommandations des différents rapports élaborés et montrer au peuple malien que le gouvernement est sincère dans son combat contre la corruption et la délinquance financière. Le peuple malien a besoin des preuves concrètes allant dans ce sens et non de beaux discours. Les différents rapports élaborés ces dernières années et remis très souvent à qui de droit ne sont pas des pièces à conviction, mais donnent des pistes pour prendre à bras-le corps la question de la corruption au Mali par la justice. La dimension pédagogique ne pourra être une réalité que si la vérité est établie.
- ▶ **une indépendance de la justice et des médias** qui permettraient de détecter la corruption et de situer les responsabilités avec la participation des citoyens. Cette solution permettra de réduire considérablement le nombre de dossiers classés sans suite à

cause des pressions politiques et familiales, tout en favorisant la transparence dans la gestion des affaires publiques.

- ▶ **une interaction entre les structures de contrôle et la justice** : si la transmission des rapports de contrôle aux pôles économiques est une réalité, des interrogations subsistent encore sur la mise à leur disposition par les structures de contrôle des supports ou dossiers de travail. Cela pourrait faciliter la qualification pénale des infractions relevées tout comme la formation du personnel des structures de contrôle en matière civile et pénale. Il est évident que si la collaboration entre les structures de contrôle et les pôles économiques est d'une importance capitale, il n'en reste pas moins que celle entre les structures de contrôles elles-mêmes est impérative.
- ▶ **une réduction du nombre de portefeuilles ministériels** qui conduira à une réduction du nombre des activités publiques tout en permettant aux représentants officiels de se recentrer sur les objectifs principaux de l'Etat dans le respect des règles de droit qui est essentiel à tout progrès. Nous pensons qu'il faut également **redéfinir le champ d'application des structures de contrôle et les modalités d'exercice de contrôle**. Le constat est qu'il y a plusieurs structures de contrôle pour à peu près les mêmes missions. Cette situation peut être source de conflits et de rivalité inutile, d'autant plus qu'aucune structure de contrôle ne dispose d'une suprématie sur les autres. **Nous préconisons la création d'une Cour des Comptes** dotée de ressources humaines compétentes et suffisantes et le transfert à cette Cour de ressources matérielles et financières de certaines structures de contrôle après avoir procédé à leur suppression. Cette réduction permettra un recadrage des rôles et responsabilités avec plus d'expertise, plus de pouvoir et moins de dépenses.

D'autre part, il s'agira de :

- ▶ **rationaliser les salaires** : le système actuel est fondé sur les qualifications professionnelles et la situation de famille. Il conviendrait d'établir un lien entre les tâches accomplies et les résultats concrets obtenus. Pour rationaliser les salaires, il faut supprimer les primes et indemnités d'un montant élevé et relever les salaires proprement dits, pour permettre à l'État de mieux contrôler les dépenses salariales. Il faudrait également réévaluer la répartition de la masse salariale pour faire en sorte que les

rémunérations soient en rapport avec les différents postes et que les fonctionnaires reçoivent un bon salaire pour éviter des actes de corruption.

Cela permettra assurément de réduire le niveau d'insatisfaction des besoins primordiaux des agents de l'État, besoins liés à l'autosuffisance alimentaire, à la santé individuelle et familiale, au logement, à l'éducation et aux loisirs. Il est évident que si ces besoins fondamentaux ne sont pas pris en compte, l'agent sera tenté de les satisfaire en passant par des pratiques de corruption et de délinquances. Par ailleurs, cette rationalisation permettra de mettre fin au favoritisme et au clientélisme qui existent pour les postes jugés « **juteux** ».

- éviter l'immobilisme des agents de l'État en faisant des mutations fréquentes, car le constat a été fait que plus un agent dure à un même poste, plus il noue des relations interpersonnelles qui nuiront à l'exécution correcte de sa mission ou de ses tâches. Cet état de fait peut favoriser des pratiques corruptrices au détriment du droit et de la loi. Il faut aussi éviter les changements de corps sans formation préalable. Certains changements de corps sont opérés dans l'Administration malienne souvent pour permettre aux bénéficiaires d'occuper des postes beaucoup plus avantageux au détriment des agents appartenant à ces corps qui auraient pu et dû occuper lesdits postes. Pour ce faire, il est important d'améliorer la politique de gestion des Ressources Humaines dans notre Administration.

- ▶ **faire la déclaration de biens à la prise de service**, car nous avons constaté que plusieurs agents publics sont devenus des milliardaires quelques temps après leur prise de fonction, ce qui compromet dangereusement l'équilibre budgétaire et la bonne conduite des projets de développement communautaire.

La stratégie de changement du Mali implique que les dirigeants et cadres maliens fassent disparaître l'impression de lutter contre la corruption et dissipent le profond cynisme de la population. L'exemple doit venir d'en haut.

Dans le même ordre d'idées, les cadeaux symboliques reçus par nos autorités à l'étranger à l'occasion des visites d'Etat, aussi minimes soient-ils, doivent être déclarés au Trésor public.

En plus de ces solutions que nous avons considérées comme structurelles, nous pensons que la mise en œuvre de certaines pratiques

de gestion identifiées à travers différents concepts théoriques, pourrait constituer des réponses permettant à notre Administration de faire face efficacement à ses missions de satisfaction de l'intérêt général.

II. 2.2 Au plan théorique et conceptuel

Du fait des défis actuels liés à l'environnement interne et externe de nos Administrations publiques, certains choix s'imposent dans le sens d'une gestion transparente et efficace en vue de l'atteinte des objectifs de croissance et de performance organisationnelle. Lesdits choix sont considérés comme des exigences sans lesquelles aucunement la corruption ne peut être combattue de la sphère publique.

C'est pourquoi, pour mieux lutter contre ce fléau qui persiste dans la fonction publique et permettre un épanouissement croissant de toute la communauté, nous devons mettre en place :

II.2.2.1. Un bon système de recrutement

Il peut se définir comme « **le processus visant à fournir un nombre suffisant de candidats qualifiés, parmi lesquels l'organisation pourra choisir les plus aptes à occuper les postes à pourvoir** »⁵³.

Cela implique un recrutement selon des critères ou profils de compétence définis à l'avance en vue de doter les services d'agents qualifiés et professionnellement aptes à occuper les postes à pourvoir. Le constat est que la corruption commence depuis cette phase où nous voyons des agents se faire recruter par des méthodes frauduleuses (paiement de somme d'argent et autres biens en nature) en violation de toutes les règles et procédures en la matière. Il est aussi l'occasion pour certains dirigeants ou responsables administratifs de donner du travail à leurs parents, amis et connaissances, même si ces derniers ne remplissent pas les conditions requises pour les emplois ou postes à pouvoir, ce qui affecte la qualité des prestations des agents et compromet dangereusement la crédibilité et la fiabilité de nos recrutements.

Pour nos organisations publiques qui sont parfois sous le poids d'obligations de moyens ou de résultats, il est primordial de mettre un accent particulier sur la transparence dans le processus de recrutement des agents dans la fonction publique. Comme dans les organisations

53 Tania SABA, Simon L. DOLAN, Susan E. JACKSON, Randall S. SCHULER (2008): « La Gestion des Ressources Humaines : Tendances, enjeux et pratiques actuelles. 4e Édition, Ed. Erpi , p.148.

privées, les recrutements dans la fonction publique visent les objectifs suivants :

- ▶ fournir à l'organisation les effectifs et les compétences dont elle aura besoin ;
- ▶ augmenter les chances de réussite du processus de sélection et d'intégration des ressources humaines ;
- ▶ respecter les normes et les programmes d'équité en emploi ;
- ▶ tenir compte des considérations juridiques, sociales et économiques tout au long du processus ;
- ▶ réduire le risque de départ hâtif d'employés lié à l'incompatibilité entre les profils d'emplois, les besoins individuels et les valeurs organisationnelles ;
- ▶ rehausser l'image de l'organisation comme bon employeur ;
- ▶ augmenter l'efficacité de l'organisation, en particulier de la fonction ressources humaines.⁵⁴

C'est pourquoi, dans le but de mettre « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut », nous devons penser à un processus de recrutement qui devra insister sur la meilleure sélection, le bon accueil et la bonne intégration des agents dans la fonction publique. La réussite de cette phase d'entrée desdits agents dans la Fonction publique est une condition sine qua non de leur maintien dans l'organisation et de l'amélioration de la qualité de vie au travail.

II.2.2.2. Un bon leadership

Le leadership peut se définir comme : « ***l'aptitude d'une personne à influencer et à motiver d'autres individus et à leur permettre de contribuer à l'efficacité et à la réussite de leur organisation*** »⁵⁵. Cette affirmation nous fait quelque part comprendre tout l'impact que peuvent avoir les actions posées par un leader (chef de service) sur les agents qui sont sous ses ordres. D'où la nécessité pour ce dernier d'avoir un comportement exemplaire.

Par ailleurs, il existe de nombreuses théories du leadership (ou devrait-on parler de modèles) qui expliquent ce que le leader doit faire pour atteindre ses objectifs. Le leader doit avoir certaines préoccupations qui assureront son efficacité : opter pour certains comportements

⁵⁴ Ibid, p.149.

⁵⁵ Dominique MORNEAU, 2012, « Présentations cours 5 comportement organisationnel », p. 2.

mieux adaptés à une situation donnée ou à ses subordonnés et poser les meilleurs gestes en fonction des circonstances. Selon une approche pragmatique « **le leadership est constitué des différentes tâches que tout gestionnaire doit remplir pour bien accomplir son travail, ce qui signifie que plus le leadership est opérationnel, plus le concept de leadership peut être assimilé à des principes de bonne gestion** »⁵⁶.

Dans cette perspective, nous pensons que l'obligation incombe à nos dirigeants et chefs de service d'avoir des comportements qui tendent vers la préservation du bien commun, à l'exemplarité par rapport aux actes quotidiens de gestion et d'administration. Le constat que nous faisons, c'est qu'il est difficile de sanctionner un agent d'un acte de corruption si chaque jour nous en faisons autant. La lutte contre la corruption n'est pas un slogan, c'est un comportement. Le savoir-être et le savoir-faire dont doit faire preuve le leader l'obligent au respect des procédures de passation de marchés, d'utilisation judicieuse et efficace des fonds mis à sa disposition pour l'atteinte des objectifs de satisfaction de l'intérêt général.

Il faut, néanmoins, souligner que divers points de vue existent sur le leadership au nombre desquels nous pouvons citer :

- ▶ « le point de vue de la compétence ;
- ▶ Le point de vue du leadership relationnel ;
- ▶ Le point de vue transformationnel ;
- ▶ Le point de vue du comportement ;
- ▶ Le point de vue de la contingence »⁵⁷.

C'est pour dire que plusieurs approches restent à la disposition du chef de service pour qu'il puisse apporter sa touche positive en vue de contribuer au développement et à l'épanouissement de son environnement professionnel. Mais la tendance est de savoir quels sont les comportements appropriés des leaders dans différents environnements (leadership du point de vue de la contingence). MCSHANE et BENABOU (2008), pensent à ce propos « *qu'actuellement, la perspective la plus prisee est celle-ci : les leaders transforment les organisations grâce à leur vision et à leurs talents pour communiquer cette vision et à leur capacité de susciter un engagement. Une autre*

56 Denis PROULX, (2010) «Management des organisations publiques» Théories et applications, 2^e Édition, Presses de l'Université du Québec p. 219-220.

57 Steven L. MCSHANE. Charles BENABOU, 2008, « Comportement organisationnel: comportements humains et organisations dans un environnement complexe », 5e édition chap. 7, First, p.555.

façon de voir récente est que le leadership consiste principalement en un phénomène subjectif et en un produit de la relation patron-subordonné...»⁵⁸. Nous comprenons aisément de ce passage toute l'influence que peut avoir un dirigeant ou un chef de service sur ses subordonnés, d'où la nécessité pour lui de n'inscrire aucun acte de corruption dans ses prestations quotidiennes.

II.2.2.3. Un système équitable

Stacey Adams (1975) a développé cette théorie sur la dissonance cognitive et l'échange. Il définit l'équité comme « *la perception que tous et chacun peuvent avoir d'être bien traités, dans la mesure où leurs efforts sont reconnus à leur juste valeur. Ce n'est donc pas l'égalité...* »⁵⁹. Ce principe fait appel à la nécessité pour tous les employés d'être reconnus dans tout ce qu'ils font. Cela implique la prise en compte de leur perception dans toutes les décisions et tous les systèmes de reconnaissance mis en place par les dirigeants. L'inobservation de ce principe peut être source de non-respect des normes par les agents qui n'auront pas confiance aux règles et procédures en place ; ce qui peut les pousser à commettre des actes de corruption dus à des frustrations qui peuvent naître de ces mauvais traitements. Il faut alors mettre en place un référent (document de référence) qui s'applique à tous les agents dans les conditions prévues à l'avance, sans discrimination aucune.

Dans la même lancée, cette théorie d'Adams (1963) est une approche incontournable qui fait référence à la « **vertu de celui qui possède un sens naturel de la justice, respecte les droits de chacun, et est impartial** »⁶⁰. Cette analyse nous fait toujours penser à nos chefs de service dans l'accomplissement de leur mission, de veiller à ce que l'équité demeure une réelle perception poussant à l'engagement individuel et organisationnel de tous les agents en vue d'aboutir à une cohésion et l'établissement d'un bon climat de travail dans le respect des normes prescrites.

II.2.2.4. De nouvelles formes d'organisation du travail

Elles passent tout d'abord par la satisfaction ou la prise en compte des besoins et des attentes des employés, ensuite par une étroite

58 Ibid, p.555.

59 Denis PROULX, (2010) «Management des organisations publiques» Théories et applications, 2e Édition, Presses de l'Université du Québec, p. 288.

60 BRASSARD, Nancy (2012) NOTES DU COURS 3, Gestion des compétences.

collaboration et un respect mutuel entre les différents intervenants du milieu de travail.

Ces nouvelles formes d'organisation de travail qui sont à la base des tâches enrichissantes et stimulantes du travail en équipe, permettront l'établissement d'un nouveau climat qui répond aux nouveaux besoins de la nouvelle génération. SABA, DOLAN et collègues (2008), pensent que « *ce type de programmes tend à rendre l'emploi plus intéressant, plus motivant et plus agréable pour la personne qui l'effectue* »⁶¹. C'est pour dire que ces nouvelles formes d'organisation du travail facilitent la communication et l'échange entre les employés, ce qui peut être source de bonne collaboration et d'assainissement du climat de travail. Elles contribuent aussi à créer un climat de confiance entre les employés.

A notre avis, elles constituent un moyen efficace de lutte contre la corruption dans la mesure où elles permettront d'établir une transparence qui conduira à mettre tous les agents au même niveau d'information. Cette stratégie est aussi un moyen de décentraliser le travail, de prendre en compte plusieurs points de vue, ce qui améliore la qualité des prestations et services. A ce propos, BOUDREAU cité par PROULX (2010) pense : « **qu'il faut se rappeler que l'action gouvernementale ne concerne pas qu'un seul segment de la société, mais touche à l'ensemble des secteurs, activités, groupes et préoccupations de cette société. Une vision d'ensemble de toutes ces dimensions implique nécessairement une collaboration étroite entre tous ceux qui peuvent contribuer à réaliser cette vision globale et intégrée** »⁶².

Sous cet angle, le travail d'équipe devient une arme de lutte contre la corruption, qui peut être favorisée par la concentration de pouvoir et de responsabilité aux mains d'une seule personne. Puisqu'il est admis que les pratiques corruptrices sont clandestines, cette formule permettra de mettre la transparence et la complémentarité au cœur des activités de nos services publics respectifs comme le voudraient les tendances actuelles.

Une autre réflexion nous enseigne que « c'est lorsque les oiseaux se lèvent ensemble qu'ils font du bruit ». Cela explique encore que c'est

61 Tania SABA, Simon L. DOLAN, Susan E. JACKSON, Randall S. SCHULER (2008): « La Gestion des Ressources Humaines : Tendances, enjeux et pratiques actuelles. » 4e Édition, p.80.

62 Denis PROULX, (2010) «Management des organisations publiques» Théories et applications, 2è Édition, Presses de l'Université du Québec, p. 107.

ensemble que les individus peuvent avoir de la voix pour lutter contre les maux qui minent nos sociétés. D'où la nécessité de mettre un accent particulier sur le travail d'équipe pour mieux lutter contre la corruption au moyen de la transparence et du partage d'informations.

II.2.2.5. La responsabilité et l'imputabilité

La première fait référence à une dimension morale (se sentir ou être responsable) alors que la deuxième renvoie à l'obligation de rendre compte (être imputable c'est-à-dire possibilité de faire porter la responsabilité d'une infraction à un agent). Il faut préciser que la responsabilité comporte des notions de gestion, une dimension beaucoup moins précise que la notion d'imputabilité. Selon PROULX (2010) : « **la responsabilité est beaucoup liée à l'éthique, c'est-à-dire une préoccupation générale pour les valeurs morales bien que ces dernières ne soient pas écrites ; au plan moral la responsabilité exige un engagement général qui fait qu'il est plus difficile de s'en dégager complètement. Par contre, l'imputabilité se mesure à partir du terme même qui l'identifie au départ : la dimension morale est moindre, mais la mesure est beaucoup plus précise** »⁶³.

Si l'une de ces notions, pour la plupart liées aux diverses conceptions du contrôle, renvoient à nos valeurs morales, acquises par notre éducation familiale ou communautaire, l'autre fait référence au respect des normes prescrites dont l'inobservation est sanctionnée.

Pour notre analyse, elles sont des moyens efficaces de lutte contre la corruption dans la mesure où la notion de responsabilité donne à l'agent public une conduite allant dans le sens des convenances socioculturelles de respect de la chose publique. Ce qui fait que nous devons mettre un accent particulier sur l'éducation des enfants pour qu'ils aient conscience de l'incidence de leur comportement dans toutes les sphères de la vie. Quant à l'imputabilité, elle oblige à reconnaître sa responsabilité devant un acte ou un fait de corruption, tant dans le cadre de l'exécution des tâches, que sur l'utilisation des ressources publiques mises à la disposition des services de l'Administration. C'est là toute l'importance de cette notion qui permettra aux agents publics, de se conformer à la réglementation en vigueur pour une gestion saine allant dans le sens de l'intérêt général.

En résumé, les remèdes supposent globalement et simultanément, une amélioration du fonctionnement de l'Administration, une amélioration

63 Ibid, p. 175.

de la situation matérielle des agents et un réarmement moral de la fonction publique. Il est indispensable que se réalise conjointement une prise de conscience, chez les autorités responsables de la gestion de la fonction publique et chez les agents publics, des exigences de la chose publique et de la prééminence de l'intérêt général. Le changement des mentalités doit obligatoirement précéder ici la refonte des textes ; celle-ci, comme le disait Jean Marie BRETON « ***n'est, en effet, qu'un moyen et ne saurait constituer, sauf à engendrer un inévitable échec, un but en soi*** »⁶⁴.

64 Note de cours sur la Gestion des Ressources Humaines à l'ENA dispensé par M. Adama TRAORE, Secrétaire Général du Ministère de la Fonction Publique, 2013.

CONCLUSION

De nos jours, ce n'est plus un secret pour personne qu'une administration efficiente, capable d'accomplir de façon optimale ses missions de service public pour la satisfaction de l'intérêt général, est indispensable à notre pays pour la relance de son développement économique et social. La corruption, qui est la violation des règles et procédures pour des intérêts privés, en est une des entraves fondamentales, car elle compromet le respect de l'obligation de rendre compte et du principe de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Considérant la grande marge qui a toujours existé entre les besoins de l'homme et son revenu, nous pouvons dire qu'il sera très difficile d'éradiquer la corruption de la fonction publique malienne. Nous n'allons pas non plus tomber dans la fatalité face à ce fléau qui freine tout développement socio-économique et culturel de nos communautés déjà appauvries par d'autres facteurs non encore maîtrisés. Ce qui reste à faire, c'est de lancer un appel pressant à tous les citoyens plus particulièrement aux agents publics (les élèves fonctionnaires y compris), pour une prise de conscience des vrais enjeux du service public, en ce sens que celui qui fait ce choix, fait le serment de toujours mettre l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers ou partisans.

Le défi sera alors pour nous tous, de prendre des engagements fermes et raisonnés, visant à mettre les agents publics dans les conditions de faire face à cette tentation continue de violation de la loi due à la pauvreté et au manque de moyens. Cette formule semble être une condition préalable à la réussite des mesures de lutte contre la corruption et une réponse à la nouvelle tendance de gestion axée sur les résultats pour l'atteinte des objectifs individuels et organisationnels.

En tout état de cause, la volonté politique des hautes autorités nationales et l'ardent vœu de bonne gouvernance qu'exprime le peuple malien sous diverses formes se joignent, pour nous faire espérer que le Mali ne fléchira pas dans son exaltant combat de lutte contre la corruption pour une gestion publique saine et efficace.



ETUDE DE CAS

REFLEXIONS SUR LES CONFLITS FONCIERS ET LA CORRUPTION

Par les Services du Médiateur de la République du Mali

En général, les litiges fonciers dont est saisi le Médiateur de la République, montrent une forte implication de l'Administration locale, des tribunaux, des forces de sécurité dans l'accentuation des conflits par de mauvaises pratiques, qui souvent s'apparentent à la corruption ou au trafic d'influence.

Ainsi les conflits de terres de culture, les conflits de pâturage, les conflits de terrains d'habitation sont de plus en plus des phénomènes assez répandus à cause de la corruption du système administratif et judiciaire.

La spéculation foncière met en cause directement les autorités administratives, politiques et les collectivités territoriales chargées de la gestion domaniale et foncière, qui s'adonnent sans crainte à des pratiques néfastes, telles que la vente des champs de culture des villageois à des opérateurs économiques, la création des titres fonciers en violation de la réglementation, le lotissement des propriétés des particuliers et le non-respect des règles fixées pour la purge des droits coutumiers.

Souvent l'implication des hommes politiques est décriée dans les conflits fonciers qu'ils exacerbent en appuyant leurs partisans même quand ceux-ci ont tort.

Les populations constituent des victimes, mais elles sont aussi des acteurs qui profitent des conflits.

Les autorités locales si elles jouent souvent à l'apaisement, participent souvent au système de corruption mis en place en servant d'intermédiaire entre les populations et les autorités nationales des domaines et du cadastre, et se font souvent arroser au passage au détriment des populations.

On peut constater que tous les acteurs ont une part de responsabilité dans l'exacerbation des conflits, mettant ainsi à mal toute recherche de solution par les mécanismes conventionnels. Autant les acteurs sont divers, autant le sont leurs motifs et leurs responsabilités.

L'absence de référentiel juridique ou son inapplication complique davantage la tâche car c'est tantôt le droit coutumier, tantôt le droit positif.

Au vu de l'exacerbation des conflits autour du foncier, on constate l'absence de normes et de repères pour la qualification des conflits et même leur gestion, d'autant plus que d'une zone à une autre, les situations sont, soit qualifiées différemment, soit gérés différemment. En matière de gestion d'un litige de terre, les populations autochtones ont tendance à faire appel aux règles de gestion coutumière alors que les populations installées s'appuient sur le Code Domanial et Foncier ou la Charte Pastorale qui leur sont plus favorables. L'existence et l'utilisation différenciées des deux droits (coutumier et positif) selon qu'on soit dans une zone ou une autre montre une insuffisance, voire même une absence de repères normatifs en cette matière, d'où l'exacerbation des conflits liés au foncier.

La corruption foncière, se manifeste de plusieurs manières dont les plus usitées sont :

- ▶ L'affectation de terrains ;
- ▶ Les retraits et réattribution et les doubles et multiples attributions de terrains ;
- ▶ Le morcellement des équipements collectifs à d'autres fins sans désaffectation préalable par les autorités compétentes ;
- ▶ L'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- ▶ L'attribution de titre de propriété sans parcelle ;
- ▶ La violation des servitudes et aux chevauchements de titres de propriété.

C'est dans ces domaines que sont le plus souvent violés les textes et que se manifeste la corruption. L'analyse des griefs formulés par les citoyens à travers les réclamations et les interpellations, a démontré la persistance et l'augmentation des dysfonctionnements relatifs à la gestion domaniale et foncière.

Les questions domaniales et foncières recèlent des risques potentiels d'implosion sociale ; elles cristallisent toutes les frustrations ; elles stigmatisent la perte de confiance des usagers dans les autorités administratives et judiciaires.

L'on accuse souvent la multiplicité des acteurs dans l'attribution des terrains comme source des conflits fonciers, mais c'est plutôt l'inobservance des textes en la matière qui est source de conflit.

Par exemple l'article 7 du Décret n° 2013-341/P-RM du 18 Avril 2013 dispose que « l'attribution de la concession rurale est de la compétence du :

- ▶ Sous-préfet pour les superficies de 0,25ha à 2,5 ha ;
- ▶ Préfet pour les superficies de 2,5ha à 5ha ;
- ▶ Gouverneur de Région pour les superficies de 5ha à 10ha ;
- ▶ Ministres chargés des Domaines et de l'Administration territoriale pour les superficies de 10ha à 100ha ;
- ▶ Conseil des Ministres pour les superficies supérieures à 100ha ».

Dans les normes, un Préfet ne peut pas donner de parcelles à usage d'habitation. Tout morcellement de concessions rurales en parcelles à usage d'habitation est illégal. L'attribution de concessions rurales à des promoteurs immobiliers pour construction de logements sociaux est contraire à leur vocation et illégale. Le fractionnement de superficies par l'autorité pour contourner les textes est illégal⁶⁵.

Il est également aisé de constater une nouvelle forme naissante de spéculation foncière. Il s'agit de l'escroquerie des agents publics chargés de la gestion foncière, qui profitent de la réhabilitation des quartiers spontanés pour spolier les citoyens qui devaient normalement être maintenus sur place, en vertu de leur droit de premier occupant, pour vendre lesdites parcelles à des personnes qui n'ont jamais habité lesdits quartiers.

L'on peut également observer avec inquiétude, le fait que certains agents publics des collectivités territoriales et des services publics intervenant dans le foncier, en complicité avec certains chefs de village ou habitants du village, dépossèdent les villageois de champs de culture, leur seule ressource de survie, pour les vendre à des opérateurs économiques qui créent aussitôt des titres fonciers sur lesdits champs. Cette forme de spéculation foncière constitue sans nul doute, un grand danger pour l'autosuffisance alimentaire.

⁶⁵ DIALLO H, texte régissant la gestion des parcelles à usage d'habitation in Rapport annuel du Médiateur de la République 2018.

La corruption est souvent définie comme « le fait pour un agent public ou privé d'agir contre son devoir en recevant d'une tierce personne une contrepartie matérielle ou immatérielle ou encore l'acte qui consiste à promettre ou à offrir un avantage à un agent public, fonctionnaire, dirigeant d'une entreprise publique de telle sorte que celui-ci viole les devoirs qu'il a à l'égard de la collectivité publique qu'il représente »⁶⁶.

Dans le cadre de la gestion des réclamations et des interpellations, le Médiateur de la République traite couramment les conséquences du mauvais comportement des agents du service public. La corruption reste de loin le premier facteur qui engendre ce comportement.

Les griefs portés contre l'Administration ou ses agents, tels les conflits fonciers, les difficultés d'exécution des décisions de justice ou de lenteur judiciaire, les manquements aux obligations dues aux contrats et marchés publics, etc....relèvent souvent d'actes de corruption en amont.

La logique de gagner un procès parce qu'on a raison n'existe plus. Les gens pensent en général qu'un procès ne peut se gagner que par la valeur du montant donné comme pot de vin.

Cet état de fait a développé chez le citoyen la conviction qu'on ne perd un procès que lorsqu'on est pauvre.

Dans l'architecture institutionnelle de l'Etat républicain et laïc du Mali, conformément aux dispositions statutaires, le Médiateur de la République exerce un magistère d'influence ; il n'a pas de pouvoir de contrainte physique ni de décision.

Pour l'accomplissement de ses missions, il dispose :

- ▶ d'un pouvoir d'enquête ;
- ▶ d'un pouvoir d'intercession ;
- ▶ d'un pouvoir de recommandation ;
- ▶ d'un pouvoir de proposition de réforme ;
- ▶ d'un pouvoir d'injonction.

66 Daniel BERTOSA, 2001, « Corruption et exclusion » in rapport d'activité 2002 de l'OCDE.

Dans son pouvoir de recommandation, il peut :

- ▶ faire des propositions tendant à améliorer le fonctionnement d'un organisme mis en cause ;
- ▶ suggérer des modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Le Médiateur de la République, dans tous ces actes, contribue à la bonne gouvernance et à la transparence de la vie publique.

Au regard des attributions confiées par les textes, le Médiateur de la République peut jouer un rôle déterminant dans la prévention de la corruption et autres comportements connexes.

A l'examen des réclamations et des interpellations relatives aux méfaits de la corruption, le Médiateur de la République peut :

- ▶ émettre des recommandations relatives à la manière dont les politiques de prévention et de lutte contre la corruption sont mises en œuvre dans les services publics ;
- ▶ formuler des recommandations à l'endroit des services publics en vue d'un meilleur accès des usagers à leurs droits ;
- ▶ sensibiliser les citoyens sur les questions relatives à la bonne gouvernance.

GESTION D'UNE MEDIATION NON JURIDICTIONNELLE, ENJEUX ET LIMITES

Par Idrissa Soïba TRAORE,
Maître de Conférences, Enseignant-chercheur
à l'Université des Lettres et des Sciences Humaines
de BAMAKO (Mali)

INTRODUCTION

D'une manière générale, la médiation a des racines lointaines. Cette dimension historique peut être appréciée à travers le déploiement de ce processus dans l'activité humaine. Ainsi, BONFANTI (2012) rappelle dans sa thèse de doctorat que depuis l'antiquité en Grèce et à Rome, la médiation a existé dans le domaine commercial. Les médiateurs servaient d'intermédiaires entre des parties qui devaient conclure une ou des affaires. Le même auteur identifie une autre forme à la même époque dans un domaine non commercial. A ce niveau, le médiateur est connu sous l'appellation du *proxenêtês*. Contrairement à son acception actuelle dans laquelle le terme de proxénétisme⁶⁷ est défini comme le délit de celui qui tire des revenus de la prostitution d'autrui avec souvent le recours à la violence, le mot proxénète vient du latin *proxeneta* qui signifiait plutôt « courtier » et du grec *proxenêtês* qui renvoyait au médiateur. C'est dire grosso-modo que le proxénète dans les villes de la Grèce Antique avait pour rôle de garantir l'hospitalité aux personnes des villes alliées ou bien à des personnages étrangers. Ils s'occupaient à ce titre des relations entre les habitants de la Cité et les étrangers.

Leurs fonctions gravitaient autour de l'accomplissement du travail de courtier, d'intermédiaire, de traducteur dans la circulation des biens, d'où un rôle indispensable. Une telle tâche est bien celle qui est centrée sur la médiation dans un certain sens aujourd'hui. Outre ces situations, une conception de la justice réparatrice appelée *ryb*⁶⁸

67 Le proxénétisme au-delà du caractère placement est aussi une forme de racket exercé contre le ou la prostitué(e).

68 Rite procédural particulier prévu par le droit hébreu antique qui s'appliquait lorsque les parties étaient liées par des liens de parenté ou d'amitié. Le but n'était donc pas la punition du coupable mais la réconciliation.

a existé dans l'antiquité. Elle ne saurait certes être confondue avec la médiation au sens rigoureux car celle-ci exige la présence d'un tiers impartial, alors que le *ryb* est fondée plutôt sur une situation duelle où les deux adversaires allaient s'expliquer l'un face à l'autre.

Dans le contexte malien, la même racine lointaine peut être attribuée à la médiation car elle a existé comme pratique depuis des périodes séculaires si référence est faite au rôle des griots, des forgerons. Ce sont là des catégories socio-professionnelles qui avaient pour tâche de réguler les conflits dans la société en éteignant le « feu de la rage ». Une autre dimension importante de la médiation se trouvait aussi dans le tissage des liens entre les familles à travers le mariage. L'impossibilité d'évoquer une date précise pour les débuts des actions de médiation au Mali peut amener à évoquer ces deux sagesse populaires.

La première s'énonce en ces termes :

« Même entre les dents et la langue qui sont en parfaite harmonie pour faciliter la mastication, il peut y avoir conflits ».

Autant des organes de nature complémentaire sont souvent en déphasage dans l'accomplissement d'une fonction simultanée, autant l'homme en tant qu'être, ne peut échapper aux conflits. L'important est de pouvoir les juguler pour arriver à un meilleur équilibre.

La seconde sagesse enseigne sur les vertus du dialogue : « S'asseoir et échanger sont des viatiques pour la vie terrestre ».

A ce niveau, il y a lieu de souligner que le tissage des liens doit être une règle de vie dans la société. La vie en harmonie est liée à la capacité de communiquer, de dialoguer pour surmonter les malentendus, les suspicions et les différends.

Ces deux proverbes montrent l'importance de la médiation dans la vie active. Elle intervient pour résoudre les situations conflictuelles et rend fluide le dialogue.

Ainsi la vérité de la médiation est rendue possible aujourd'hui grâce à l'existence de mécanismes endogènes et traditionnels de gestion des conflits dont les griots, forgerons et autres leaders communautaires (imans, autorités de l'Eglise, notabilités traditionnelles), associations (RECOTRADE⁶⁹) sont les facilitateurs. Ces mécanismes feront l'objet d'autres articles. Dans une commune rurale comme Macina, les élus

69 Réseau des Communicateurs Traditionnels du Mali.

ont fortement déconseillé aux populations de recourir à la police, gendarmerie et justice dans les conflits sans passer par eux. Le but d'une telle action étant de trouver toujours des solutions à l'amiable à travers les médiateurs traditionnels. Ainsi la médiation apparaît comme une justice douce (BONAFE-SCHIMIDT, 1992), une forme alternative de règlement des conflits. L'évitement des instances punitives comme la police, la gendarmerie et la justice, le recours à des mécanismes traditionnels de gestion des conflits permet de concevoir la médiation comme « un phénomène contemporain de développement des modes non juridictionnels de règlement des conflits... » (DANVERS F, 2009, page 350).

Il est aisé de comprendre que le Mali n'a pas attendu l'avènement de spécialistes et institutions au sens universitaire et moderne du terme et d'outils pour mener des actions de médiation. Cependant la naissance de l'institution qui est le Médiateur de la République va contribuer à consolider et conforter ces actions dans notre société moderne. Le Médiateur de la République en plus de ses nombreuses actions organise chaque année l'Espace d'Interpellation Démocratique⁷⁰, tribune au sein de laquelle, les citoyens viennent expliquer leurs désappointements, les injustices dont ils sont victimes. Selon DIARRA (2019, page 69) :

« ...On peut définir l'EID comme une agora, un lieu public d'expression ou un lieu d'expression publique. L'espace est en effet ouvert à tout le monde, sans distinction de langue, de race, de sexe, de religion, de niveau d'instruction, de condition sociale, d'activité professionnelle ou autre. Toute personne qui a une réclamation à formuler à cause d'une atteinte à son droit peut venir devant l'EID ».

L'EID en tant qu'espace de dialogue est à n'en pas douter un havre pour soulager des citoyens médusés, dominés par le mythe d'une justice partielle à la solde des plus nantis. Des ONG⁷¹ vont aussi contribuer avec la crise à mettre en place des mécanismes de médiation pour le retour des populations déplacées. Dans d'autres institutions comme l'école, la médiation se pratique au quotidien et apparaît comme une action incontournable dans l'exercice des tâches des enseignants (TRAORE, 2018).

70 La première édition de l'EID a eu lieu le 10 décembre 1994.

71 Organisation Non Gouvernementale.

Pour lui :

« La médiation est et demeure un ensemble de dispositions auxquelles, les institutions socio-éducatives ont recours dans le cadre de l'instauration d'un dialogue permanent fécond et constructif avec leur public. Le but étant de *donner du sens à leur action et favoriser tout acte qui aboutit à la réussite, au succès* » (TRAORE, 2018, page 182).

Dans cet article précis, il s'agit de parler des contours de la médiation dans une structure socio-éducative. L'accent est donc mis sur une médiation communautaire. Elle permet de comprendre une autre dimension de ce vaste champ qui est plein de significations. C'est dire donc qu'il y a des aspects informels, formels mais moins encadrés dans le droit qui font partie de la médiation et qui participe à l'équilibre de la société. A ce titre est-il besoin de rappeler Guillaume HOFNUNG (1995, page 22) qui a écrit :

« *Une médiature institutionnalisée quels que soient ses mérites n'épuise jamais le besoin de médiation. Il y a encore un large champ libre pour la médiation communautaire dans les secteurs qui ne relèvent pas du médiateur officiel* ».

Le seul cas évoqué et analysé dans cet article permet de comprendre la dimension multifaciale de la médiation et surtout son caractère non juridictionnel. Il est évident que la structure ne fait pas usage d'un professionnalisme absolu mais la démarche utilisée témoigne d'une certaine rationalité et confirme les résultats probants de l'action de médiation.

L'objectif de cet article est de montrer la valeur de la médiation à travers un cas pratique et de cerner les leçons pour une meilleure conduite du processus de médiation. L'hypothèse principale qui a servi de fil conducteur à ce travail est que la médiation en tant qu'outil favorise la construction psychologique et sociale de l'individu se trouvant dans une situation de détresse.

Pour rendre compte de cette réalité, nous allons faire une brève analyse de quelques grands domaines de la médiation, exposer la méthodologie utilisée. Un accent particulier sera mis sur la description détaillée du processus de médiation du début à la fin. Une discussion en termes de réflexion nourrira des axes à privilégier dans de telle médiation en termes de forces et de faiblesses.

I. ELUCIDATION CONCEPTUELLE : BRÈVE ANALYSE DES GRANDS DOMAINES DE LA MÉDIATION

Le mot médiation est un terme polysémique. Il est utilisé dans plusieurs domaines. C'est pourquoi, des auteurs (Guillaume HOFNUNG, 2007, BONFANTI, 2012, SERVAIS, dir 2016, de DINECHIN, 2016) parlent de Médiation des affaires, médiation du travail, médiation de la cohésion sociale, médiation matrimoniale, médiation internationale, pénale, civile, scolaire, familiale, interculturelle,

D'autres comme NOUJAIN (2014), BOUVEAU P et al (1999) en s'appuyant sur la médiation scolaire identifient la médiation de type comportemental, de type relationnel, de type conflictuel, de type cognitif, de type organisationnel et d'urgence. Ces typologies montrent le caractère divers et diversifié de la médiation. Le dénominateur commun à tout cela est que la médiation est dans le champ du social et du juridique. Il est important de retenir ici que si les deux visent essentiellement à trouver des solutions à des difficultés, la pratique de médiation sociale qui s'encastre dans les relations inter-individuelles, communautaires et s'articule autour des relations de voisinage, des relations interculturelles, les affaires de l'école, s'efforce plutôt de trouver des solutions qui ne sont pas tributaires de normes. C'est pourquoi, il est impérieux de différencier la médiation de façon spécifique des pratiques dont elle est avoisinantes, à savoir la conciliation et la négociation.

Dans les deux cas de figure, les pratiques visent en des actions de suggestion, de proposition de solutions.

Il y a tout de même une distinction à faire entre la médiation et la conciliation. La première se fonde sur le volontariat et l'adhésion des médiés⁷². La conciliation peut être par contre imposée. Aussi le conciliateur peut-il emprunter les méthodes de la médiation ou de la négociation (facilitation de la communication), alors que le médiateur ne peut pas faire usage de certaines modalités et principes de la conciliation en l'occurrence la vérification des faits, l'appréciation des preuves, les conseils d'ordre juridique. Les figures de différenciation dressées par BEN MRAD (2012) sont illustratives. La conciliation apparaît comme le domaine du questionnement des faits soumis à la trame du juridique. En revanche, la médiation est une invite à la recherche des solutions par les médiés eux-mêmes. L'auteur écrit :

72 Les protagonistes d'un conflit.

« Il faut savoir que le conciliateur cherche à se faire une opinion, une appréciation de la situation, alors que le médiateur aide les parties à trouver elles-mêmes les solutions à leur conflit. Autrement dit, le conciliateur évalue en fonction de son appréciation des faits et propose une solution qui le plus souvent est fondée sur le droit. Le médiateur, lui, est plutôt un facilitateur qui s'appuie sur l'expression des intérêts et des besoins des médiés pour leur permettre de dégager eux-mêmes les solutions à leur différend. On peut même affirmer que le médiateur se centre plus sur la personne que sur les faits eux-mêmes, puisqu'il s'intéresse principalement à l'interaction et à l'intersubjectivité des médiés, tandis que le conciliateur se concentre au contraire sur ces faits et sur l'objectif de trouver un accord » (BEN MRAD, 2012, page 5).

Comparée à la médiation, la négociation relègue en position secondaire la subjectivité, l'émotion. Elle nécessite la présence du tiers ou de son représentant. D'ailleurs, la négociation peut se faire entre les représentants de deux médiés. Dans la médiation, il n'y a pas un mandant pour les médiés. Le rôle du médiateur n'est donc pas de négocier avec un autre médiateur ni avec des médiés. En médiation familiale, selon BEN MRAD (2014), les parents peuvent négocier entre eux les modalités de garde des enfants, alors que le médiateur se centrera sur la qualité de communication sans interférer sur le fond des contenus de ces pourparlers.

Si le négociateur peut être partie prenante de l'objet du conflit, le médiateur au contraire, observe une position de neutralité et d'impartialité.

A partir de ces distinctions, des séries de définitions peuvent être données à la médiation. Elles seront groupées sous cinq rubriques essentielles :

▶ **La médiation comme une action processuelle soumise à des exigences**

Cette approche est développée par Guillaume HOFNUNG (2007, page 71) qui propose une définition de la médiation comme un « processus de communication éthique reposant sur la responsabilité et l'autonomie des participants, dans lequel un tiers – impartial, sans pouvoir décisionnel ou consultatif, avec la seule autorité que lui reconnaissent les médiés – favorise par des entretiens confidentiels

l'établissement, le rétablissement du lien social, la prévention ou le règlement de la situation en cause ».

BEN MRAD (2006) abonde dans le même sens. Pour elle, la médiation est un processus de communication librement consenti au travers duquel les médiés recherchent leurs propres solutions par l'entremise d'un tiers neutre, impartial et indépendant. Ce dernier apparaît plus comme un facilitateur qui a ses compétences, aide les médiés à trouver des solutions admissibles pour chacun d'eux.

▶ **La médiation comme pratique non juridique**

Cette vision apparaît chez beaucoup d'auteurs. Ils estiment que les médiateurs doivent s'appuyer plus sur leurs qualités humaines d'écoute et rendre la communication possible. Cette option doit les amener à avoir moins recours à une rationalité juridique. Ainsi pour des auteurs comme Guillaume HOFNUNG (2007), BONAFE-SCHMITT (1995, 1997), BONAFE-SCHMITT et al (1999), la médiation obéit à des logiques sociales qui doivent s'opérer à partir des formes d'organisation et des méthodologies de travail différentes de la logique judiciaire. Si la justice a pour rôle de juger en se référant au respect du droit, la médiation au contraire a pour fonction d'aider les protagonistes d'un conflit à trouver eux-mêmes les solutions.

▶ **La médiation, une pratique à sens éclectique**

SIX J. F (2003) parle des médiateurs en tant qu'auxiliaires de justice, des agents qui réduisent la violence, favorisent la concorde dans les entreprises, conseillent les couples, accompagnent les jeunes des quartiers difficiles. Il condamne la tendance à réduire le rôle des médiateurs à l'élimination des conflits. Le médiateur a la latitude de travailler dans d'autres domaines :

« Il peut aussi s'entremettre pour un rapprochement de personnes ou de groupes. Les médiateurs peuvent agir en dehors de tout conflit » SIX J.F (2003, page 74).

▶ **La médiation comme dispositif rationnel mais tributaire d'une morale sociale.**

La médiation est perçue comme une procédure à cheval entre l'arbitraire et la conciliation. Son essence est de tenir compte des intérêts des médiés, de la société dans laquelle ils vivent. Cette option

est défendue par CONDETTE-CASTELAIN C. et HUE-NONIN C., 2014, page 18), pour lesquelles :

« La médiation est certes un dispositif de règlement pacifique des petits conflits, mais elle revêt aussi plus largement une dimension éthique qui met en lumière des valeurs humanistes et contribue à développer chez celui qui la pratique un comportement responsable et respectueux (de soi et d'autrui)».

Dans le même ordre d'idées, Guillaume HOFNUNG (2007, page 44) sous un autre angle s'appesantit sur la considération que les médiés peuvent avoir vis-à-vis du médiateur. Dans cette perspective, elle relève que la médiation doit se libérer « des textes qui la réduisent à une procédure alternative et soit reconnue pour ce qu'elle est : un processus de communication éthique favorisant le savoir-faire ensemble ».

Sous le même registre, BONAFE SCHMIT J. P (1999) souligne que la médiation peut être définie comme un processus le plus souvent formel par lequel un tiers neutre tente à travers la conduite d'une réunion de permettre aux parties de confronter leurs points de vue et de rechercher avec son aide une solution au litige qui les oppose.

► **La médiation action polyvalente d'une approche et méthodologie de travail**

Cette classification amène à convoquer des auteurs comme BERNARD (2002, page 5) pour lequel :

« Le processus de médiation et de négociation est une approche à laquelle on fait de plus en plus référence en relation d'aide et en contexte d'autorité. C'est ce modèle de gestion et de résolution des litiges qui prend ses racines dans différentes théories traitant des rôles, des systèmes et de la communication. »

II. ÉLÉMENTS D'ILLUSTRATION DE LA MÉDIATION

L'élaboration de cet article résulte des visites au niveau d'un certain nombre de centres (trois) et de deux ONG qui font la médiation. Au cours des rencontres, beaucoup d'histoires de vie aussi intéressantes, les unes que les autres ont été évoquées. L'histoire de Yébani était

racontée. Elle venait souvent prendre des conseils auprès de AT, 46 ans, psychopédagogue, désormais devenue une confidente.

Sa trajectoire de fille-mère a pu être retracée de façon brève et synthétique grâce à des séries d'entretiens avec elle et avec les médiateurs.

II.1. LA PRÉSENTATION DU CAS DE MÉDIATION

« Yébani est une fille de 16 ans venant de Désèbougou à la recherche de son trousseau de mariage. Elle fut pour la circonstance descolarisée à l'image de beaucoup de ses amies qui se sont retrouvées au même moment dans la capitale Soudougou.

Elle fut recrutée comme aide-ménagère dans la famille Diarra. Différentes tâches étaient confiées à Yébani : elle faisait la cuisine, balayait et nettoyait les chambres et les toilettes tous les jours, lavait une fois par semaine les habits. Outre ces activités, c'est elle qui gérait le prix de condiments. Après trois mois d'exercice, Yébani avait donné une grande satisfaction à la famille Diarra.

Sa patronne Ngana, pouvait comme ces nombreuses femmes citadines se livrer à ses rentrées tardives à la maison sans crainte car Yébani préparait bien et faisait correctement toutes les autres tâches.

Un jour revenant à la maison, Ngana fut surprise de voir Yébani pour la première fois stressée ; son salut journalier prononcé avec gaîté fut oublié. Elle refusa de prendre le dîner et ne causa point avec sa « Maman adorable de la ville ».

Surprise par tous ces comportements, Ngana interpella Yébani et fit une pression sur elle afin de savoir les raisons de ce nouveau comportement. C'est en sanglot que Yébani avoua à Ngana le forfait de Magatékala. Ce dernier était le fils adoré de Ngana. Il profita de l'absence de ses parents et du nettoyage de sa chambre pour violer Yébani qui tomba en syncope. Avant l'arrivée de sa mère, il vint trouver Yébani en larmes et menaça de la tuer si elle informait son Papa.

Ngana voulait simplement dire à Yébani de ne pas mentir sur son adorable fils, mais se maîtrisa et rentra dans la chambre de son enfant. Elle constata aussitôt le drap de Magatékala couvert de sang. Elle se rappela aussitôt que son fils n'était pas à son premier coup ni à son deuxième mais il fallait encore le protéger.

Les jours passèrent et Ngana en femme expérimentée remarqua un changement de comportement chez Yébani. Celle-ci n'était plus vivace. Ngana après avoir soumis sa « bonne » à un test de grossesse et constaté qu'elle était enceinte, chercha les stratégies pour la renvoyer. Elle abandonna une somme importante dans le salon et partit au service. Comme d'habitude Yébani prit l'argent et le garda soigneusement avant son arrivée. Ce jour, quand Ngana arriva ; elle prit le soin d'envoyer immédiatement Yébani en commission et fouilla sa chambre. Elle tomba sur l'argent dans le tiroir du lit de Yébani.

A l'arrivée de celle-ci, elle la traita de voleuse et lui demanda de passer seulement la nuit, pour ensuite quitter le lendemain malgré les pleurs et nombreuses prières de la pauvre Yébani.

Aidée par ses amies et sans suivre les consultations prénatales, Yébani accoucha. Elle fut convaincue par celles-ci de jeter l'enfant. En essayant cette « tâche périlleuse », elle fut perçue et dénoncée par un passant qui alerta la police. Cette institution, après audition chercha le présumé père de l'enfant qui ne pouvait retenir ses larmes en voyant Yébani et surtout lorsqu'elle eût à dire : « Tu as mis toute ma vie en péril. Je n'ai connu qu'un seul homme dans ma vie. C'est toi. Si tu n'avoues pas ton forfait, Dieu te punira le jour du jugement dernier ».

Cette phrase n'a pas laissé indifférents les parents de Magatékala. Son Papa lui dit « Ah bon tu dois t'assumer si tu es l'auteur de... Est-ce toi ? »

- ▶ « Oui Papa »
- ▶ « De quoi te mêles-tu ? rétorqua Ngana, la Maman. Cette dame a tout fait pour séduire mon enfant. Elle ne va pas malheureusement rentrer chez moi. Mon fils n'est pas

l'auteur de cet acte. Tu feras mieux de chercher le père de ton enfant ».

Sur ces entrefaites, le commissaire, une connaissance de la famille Diarra invita les trois autres collègues à retourner au commissariat. L'affaire fut provisoirement classée.

Devant l'absence de soutien et de relation, le commissaire de police décida d'envoyer Yébani auprès des juridictions compétentes pour homicide volontaire. Devant l'intervention de Madame Demè, Présidente de l'ONG Kalali très connue dans le milieu des Aide-Ménagères, le Commissaire changea d'avis et confia Yebani à l'ONG ».

II.2. L'ANALYSE DU PROCESSUS DE MÉDIATION

Yebani est accueillie au sein de l'ONG *Kalali*. Ici travaillent deux administrateurs, tous juristes de formation, quatre médiateurs parmi lesquels deux psychopédagogues et un spécialiste en Sciences de l'Éducation, un diplômé en Travail Social (niveau Licence) deux substituts maternels toutes monitrices de jardin d'enfants, deux restauratrices, deux tailleurs. Les quatre médiateurs ont participé à des renforcements des capacités en psychologie, droit et communication. L'ONG abrite des bureaux, une dizaine de chambres pour les filles, une cuisine, une salle télé.

A son arrivée au niveau du siège de l'ONG, Yebani fut bien accueillie et placée dans la même chambre qu'une autre fille-mère. Pendant trois jours, elle fut entourée de soins : visite médicale, nourriture, salut quotidien des médiateurs, demandes sur d'autres besoins spécifiques.

Cet intérêt amena Yebani le quatrième jour à s'ouvrir à AT, 46 ans, psychopédagogue, un des médiateurs par rapport à sa situation. Elle confia son regret en ce qui concerne l'acte commis et expliqua la genèse de la situation. Il est important de préciser que l'empathie d'AT et de ses collègues a été une source de libération pour Yébani de son angoisse. Les jours qui suivirent AT s'entretint longuement avec elle sur d'autres aspects de sa vie (lieu de provenance, de résidence, statut des parents, traditions...) AT ne connut aucun problème en présentant les

trois autres collègues à Yébani qui bénéficièrent des mêmes sollicitudes qu'elle après de la victime.

« Notre contact a été très facile parce que je suis une femme comme elle. J'ai pu *lui faire comprendre toujours que beaucoup de femmes à travers le monde sont victimes de cette situation. Le fait d'avoir confiance en moi a pu être le point de départ de la confiance des autres* » (AT, 46, psychopédagogue).

Yébani manifesta une confiance absolue à l'égard de tous ces thérapeutes sociaux qui la mirent à l'aise. BD, 35 ans, spécialiste en Sciences de l'Éducation témoigne de cette confiance : « Yébani, de façon spontanée, nous a considéré comme des gens qui compatissaient à son malheur. Elle était ouverte à tous. Elle nous remerciait constamment de l'avoir soustrait des mains de la police ».

Les médiateurs disent avoir considéré la situation de Yébani comme une urgence.

« *Le travail mené s'inscrit dans le cadre d'une certaine urgence car Yébani, renvoyée de la famille Diarra avec un enfant sous le bras n'a plus d'attache familiale. Le problème a été vite pris à bras le corps* » AS, 40 ans, psychopédagogue.

L'équipe va a priori agir sur le comportement de Yébani. Il s'agissait de la persuader de garder l'enfant et abandonner l'idée de tout rejet. L'établissement des relations entre Yébani et la famille Diarra avait tout son sens car il y a bien un différend entre Yébani et la famille Diarra. A ce niveau, l'intervention des médiateurs a consisté à établir la communication. Les médiateurs ont sollicité et obtenu des rencontres avec la famille Diarra.

Enfin les médiateurs ont travaillé sur la dimension conflictuelle, du fait que Yébani, n'était pas d'accord avec la famille Diarra sur l'appréciation de ce qui était arrivé. Les médiateurs à ce niveau après l'analyse de l'acte commis, ont mené les démarches pour apaiser les différentes parties.

Les effets de la démarche de médiation

La tâche des médiateurs a été rude. Il fallait d'abord convaincre Yébani d'accepter son nouveau statut de fille-mère. Le fait de vivre dans le

centre avec des camarades, victimes de grossesses non désirées ou précoces aida Yébani à ne pas considérer sa situation comme une fatalité. Un autre pôle du caractère ardu de la tâche des médiateurs se trouvait dans les nombreuses résistances de Ngana. Bien qu'elle soit à la limite, persuadée du forfait de son enfant, elle était restée dans une logique d'inacceptation de Yébani. Elle fut difficile à convaincre. C'est pourquoi les médiateurs ont eu recours à l'intervention de ses beaux-frères. Après plusieurs échanges et l'implication même de deux oncles⁷³ de Magatekela, la médiation a pu avoir un dénouement heureux avec la reconnaissance de l'enfant par son père. A ce niveau BC, 36 ans, Diplômé en Travail Social déclare :

« Pour nous, il fallait trouver une solution à un malaise et tous les moyens légitimes étaient bons pour y arriver. Nous avons fait usage de ce tact (le recours aux oncles). Il a permis au bout de deux rencontres de persuader Ngana à revoir ses positions par rapport à la situation. Cela fut vite remarqué ».

Les médiateurs ont donc pu dans un premier temps renouer le dialogue entre les deux parties. Ensuite, ils se sont évertués à les réconcilier. Après six mois dans le centre, Yébani qui avait assez bien appris la couture, recevait pendant une heure Magatekala qui avait désormais pris l'habitude de venir voir son enfant. Ses parents assumaient les charges de l'entretien de leur petit fils : achat de lait, d'habits.

Ainsi le travail des médiateurs semble avoir connu son couronnement. Mais la question fondamentale demeure à savoir quelles ont été les mesures prises pour favoriser le retour de Yébani ?

Apparemment, rien n'avait été envisagé à ce niveau. Yébani bénéficiera d'une machine à coudre de la part de l'ONG et sera conduite chez sa sœur.

« Notre objectif a été atteint. Yébani peut s'insérer dans la vie sociale en tant que couturière et même commencer à travailler. Elle a retrouvé le sourire. Nous la conseillons par rapport à sa vie après accouchement. Aller dans son village pour échanger avec ses parents est une autre dimension que nous ne pourrions pas gérer faute de moyens » dicit la coordinatrice, MST, 55 ans, juriste.

73 Les médiateurs ont eu l'information auprès de Magatekala qu'elle écoute et se plie facilement aux décisions de ces deux personnes.

Sans précipitation aucune, sans pression temporelle, les médiateurs ont pu mener leur tâche à bien. D'ailleurs en matière de médiation, le délai est proscrit. Il est aberrant de penser qu'en commençant telle médiation, l'on pourrait la régler en une semaine, un mois. Il faut faire fi du temps et accomplir son travail jusqu'à l'atteinte des objectifs. Beaucoup de médiations échouent parce que les médiateurs ne se donnent pas le temps. Se donner le temps, se rendre disponible, se conformer au temps des médieurs⁷⁴ sont des viatiques essentielles pour réussir une action de médiation.

Une autre dimension de cette action de médiation demeure la neutralité des médiateurs. Elle peut être compromise sous n'importe quelle influence. Ici, les médiateurs à travers leur profil de formation ont pu établir simplement le lien entre les parties. C'est ce « travail de rétablissement du lien » qui a poussé Magatekala à renouer le contact avec Yébani. En dix mois, la situation évolua considérablement, Yébani quitta le centre et alla loger chez sa sœur. Cette dernière demandera à Yébani de retourner au village pour un court séjour. Magatekala l'accompagna. Mais, ils ne purent dépasser deux jours à Désèbougou. Ils furent humiliés et chassés par les parents de Yébani. Ce n'est que six mois après, sur insistance de Yébani, appuyée par l'iman du village que ses parents acceptèrent les colas de la famille Diarra et célébrèrent le mariage.

III. ANALYSE ET DISCUSSIONS

Dans ce processus de médiation, il ressort que l'action des médiateurs se situe à un niveau individuel, institutionnel et sociétal. Il s'agissait de comprendre le sens profond et même caché de l'acte de Yébani, de la mettre en confiance et ensuite de panser ses plaies. L'institution dans laquelle ce travail est mené s'est donnée comme vocation la prise en charge des aides ménagères et des filles mères. Ne pas accueillir Yébani serait une fuite de responsabilité et l'abandonner relèverait d'une certaine iniquité. Il reste entendu enfin que Yébani, les autres personnes engagées dans et par la médiation sont tous des acteurs d'une société, d'une vie socio-politique dans laquelle l'exigence à faire face aux actes ignobles doit devenir un combat quotidien ou même une question de survie. C'est du reste ce qui a poussé des gens à mettre en place *Kalali* comme ONG qui a un centre s'occupant de l'encadrement

74 Ce terme est utilisé par Sylvie CONDETTE-CASTELAIN et Corienne HUE-NONIN pour désigner les protagonistes d'un conflit.

des filles mères, des aides ménagères. Cet objectif n'est nullement le fruit d'un hasard, mais un processus de réflexion et d'actions qui s'est concrétisé.

Il est évident que la médiation menée par l'ONG *Kalali* a eu les effets escomptés. Le fait de mettre Magatekala face à ses responsabilités fut d'un grand apport. Et la mobilisation des oncles a fini par avoir raison de la résistance de Ngana.

Les médiateurs engagés ne sont point des juges, ni des avocats, encore moins des donneurs de leçons. Leur rôle a été le rétablissement de la communication, du dialogue entre une fille, victime de viol et une famille dont un élément en est l'auteur.

Ils ont à ce titre fait usage de l'empathie, d'une capacité de communication, d'analyse et de discrétion pour arriver à la reconnaissance paternelle de l'enfant et même à sa prise en charge. Ce sont là des qualités nécessaires pour un meilleur agir du médiateur. C'est aussi le symbole d'une victoire qui est à laisser à leur actif. Il est clair ici que :

« La médiation est un outil de communication qui vise l'apaisement d'une situation conflictuelle et le rétablissement du lien social rompu. Elle s'appuie sur les formes verbales et non verbales de communication... » (CONDETTE-CASTELAIN C et HUE-NONIN C, 2014, page 27).

Toutefois, la médiation n'a pas été menée jusqu'au bout. Certains paramètres essentiels n'ont pas été pris en compte, notamment la négociation du nouveau statut de fille-mère de Yébani auprès de sa communauté (village), le contact avec ses parents. Ces paramètres peuvent être qualifiés d'aspects extrinsèques de la médiation. D'autres points faibles de « l'arrêt à mi-chemin » de la médiation se trouvent dans les critiques globales qui peuvent être formulées à l'endroit de la structure et des médiateurs. Ces aspects seront qualifiés d'intrinsèques.

Dans le cadre de l'achèvement de l'action de médiation, les médiateurs auraient dû enclencher ce processus qui est un élément capital de la réintégration de Yébani. La persuasion à garder l'enfant n'aura tout son sens que quand cet enfant né dans des « circonstances peu commodes⁷⁵», sera accepté par les siens.

75 Hors mariage et du viol.

Du reste, le renvoi de Yébani et Magatekala⁷⁶ lors de leur séjour au village montre que la communauté cautionne mal une fille-célibataire avec un enfant. C'est pourquoi, la persuasion de Yébani à garder l'enfant devait continuer en persuadant ses parents à l'accepter. Ce pari pouvait paraître difficile, mais il devait être tenté par l'équipe de l'ONG.

D'ailleurs, TRAORE (2018) montre qu'une médiation ne doit point s'encaster dans les structures socio-éducatives :

« ...elle sort de ce terrain initial pour s'étendre au domaine macro que constitue la société dans son ensemble afin de saisir le sens profond de la dérégulation et renforcer la socialisation, la réconciliation. C'est donc un investissement qui vient en appoint à la judiciarisation des rapports entre acteurs des institutions scolaires et même socioéducatives. » (TRAORE, 2018, page 182).

C'est dire donc que des contacts devaient être noués avec les parents de Yébani. Ces contacts devaient commencer par une connaissance minimale des traditions, us et coutumes du milieu. Cette connaissance devait avoir pour but de comprendre les logiques et perceptions du village de *Dèsébougou* sur une fille célibataire avec enfant et sur les manières qui pourraient favoriser son intégration dans son milieu. Cette investigation allait prendre en compte l'implication des catégories d'individus dans l'établissement de ce nouveau lien entre Yébani et sa famille.

Les limites intrinsèques de la médiation s'expliquent par des situations propres à la structure qui sont des défaillances si minimes soient elles. Ainsi le fait de ne pas prendre en charge les rapports entre Yébani et sa famille s'explique par l'insuffisance des moyens. Cette situation devrait entraîner en effet des déplacements, des séjours qui nécessitent des coûts. En fait, la poursuite de la médiation aurait entraîné des charges consistant en un déploiement hors du périmètre d'actions de la structure qui est *Soudougou*. Ce nouvel espace qui devait être investi, nécessitait pour sa domestication, une connaissance minimale des réalités sociologiques.

Une dernière dimension non moins importante est le professionnalisme des médiateurs. Ils ont le titre de médiateurs et subissent des formations en droit, psychologie et communication. Ces formations ne peuvent

76 Il a été introduit sans que les parents de Yébani ne soient informés de l'existence de l'enfant.

pas exclure un renforcement des capacités sur les principes de base de la médiation.

D'ailleurs, la conception de la médiation utilisées s'appuie essentiellement sur des compétences édifiées par l'expérience vécue et par le savoir empirique des médiateurs. Elles s'acquièrent moins par une formation spécialisée ou par des connaissances empruntées à une formation initiale que par une confrontation expérientielle de terrain.

Les médiateurs ici ont des compétences attributives si l'on se réfère à BEN MRAD (2002, page 53). Ces compétences sont le propre de professionnels amenés à utiliser la médiation dans le cadre de leur profession :

« Ces agents revendiquent compétence et savoir-faire pour résoudre les conflits et plus globalement améliorer les relations sociales entre les personnes. Ils considèrent que la médiation fait partie de leurs attributions et constitue une modalité ordinaire de leur mode d'intervention. La médiation est définie comme une fonction qu'ils remplissent de manière plus ou moins occasionnelle ».

Pour un meilleur exercice de leur fonction, il serait louable de renforcer les savoirs des professionnels par un enseignement spécifique. Ainsi, la formation qualifiante initiale qu'ils ont effectuée est certes utile, mais insuffisante pour exercer pleinement les fonctions de médiateur.

CONCLUSION

L'analyse de ce cas de médiation montre toute l'importance de cette action dans les structures socio-éducatives comme ce centre mis en place par l'ONG *Kalali*. Elle vise la réintégration de l'individu dans la société. En effet, Yébani, victime de viol et en passe de jeter l'enfant issu de ce drame est récupérée et encadrée par des médiateurs.

Le travail de conscientisation et de renouement des liens avec la famille Diarra vont lui permettre de retrouver un souffle nouveau, une vie sociale. Celle-ci n'était pas évidente dans un espace carcéral, si elle devait être conduite devant les institutions punitives ou juridiques.

Dans le processus de médiation, il y a certes eu des insuffisances signalées qui méritent d'être cernées à travers des formations qui vont au-delà des profils diplômants. Cette exigence contribuerait à renforcer la capacité des médiateurs pour conduire leur action de façon efficace et efficiente. Hormis les insuffisances, cette médiation a été une alternative salutaire face à une judiciarisation aux effets souvent drastiques : condamnation, incarcération.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ▶ BELLENGER L., 2003, « *La négociation* », Presses universitaires de France (PUF), coll. « Que sais-je ? ».
- ▶ BEN MRAD F., 2012, « *Définir la médiation parmi les modes alternatifs de régulation des conflits* », n° 170 | pages 11 à 19, <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2012-2-page-11.htm>
- ▶ BEN MRAD F., 2006, « *Médiation : Équité, neutralité, responsabilité. À propos des principes de la médiation* », *Négociations*, n° 5, p. 51-65.
- ▶ BEN MRAD F., 2002, « *Sociologie des pratiques de médiation, entre principes et compétences* », L'Harmattan, Paris.
- ▶ BEN MRAD F., 1997, « *Conciliation civile et médiation sociale : spécificités et modalités d'intervention en milieu urbain* », L'Harmattan, Paris.
- ▶ BERNARD L., 2002, « *Médiation et négociation en relation d'aide et en contexte d'autorité* », Québec, Les Presses Universitaires Laval.
- ▶ BONAFE - SCHMITT J.P., 1997, « *La médiation scolaire : une technique de gestion de la violence ou un processus éducatif ?*, in « *Violences à l'école- Etat des savoirs* », coordonné par Bernard Charlot et Jean Claude Emin, Ed. Armand Colin, p. 255.
- ▶ BONAFE - SCHMITT J. P., 1995, « *La médiation : une justice douce* », Paris, Syros.
- ▶ BONAFE - SCHMITT J.P., 2000, « *La médiation scolaire par les élèves* », Paris, Editions ESF
- ▶ BONAFE - SCHMITT J.P et al, 1999, « *Les médiations, la médiation* », Paris, Erès-trajets.
- ▶ BONFANTI TH, 2012, « *Phénoménologie de la situation médiative* », Thèse de doctorat, Université de Bretagne Occidentale
- ▶ BOUVEAU P et al., 1999, « *L'école face aux parents, Analyse d'une pratique de médiation* », Paris, ESF- éditeur

- ▶ CONDETTE-CASTELAIN C et HUE-NONIN C, 2014, « La médiation par les élèves, Enjeux et perspectives pour na vie scolaire », CANOP, Dijon.
- ▶ DANVERS F, 2009, « *S'orienter dans la vie une valeur suprême ?* », Lille, Presses Universitaires du Septentrion
- ▶ DIARRA E., 2019, « *Etude sur l'Espace d'Interpellation Démocratique, Présent, Passé, Avenir* » in Revue MEVOS, N°01, pp 44-127
- ▶ GAILLARD B et DURIF-VAREMBONT JP (dir), 2007, « *La médiation, Théorie et Pratique* », Paris, L'Harmattan
- ▶ GUILLAUME-HOFNUNG M., 2007, « *La médiation* », Presses Universitaires de France (PUF), coll. « Que sais-je ? », (4e éd.).
- ▶ JARRASSON C., 1987, « *La notion d'arbitrage* », éd. LGDJ.
- ▶ SIX JF., 2003, « *Les Médiateurs* », Paris, Le cavalier bleu.
- ▶ TRAORE I. S, « *La médiation scolaire au Mali :Les enseignants au cœur d'une action incontournable dans l'exercice de leur profession, Problèmes et réalités* », Revue Etudes Africaines, Numéro 18-19, 2017-2018, pp 173-183.

CONCLUSION GÉNÉRALE

De nos jours, la médiation paraît comme le plus prisé des modes alternatifs de gestion des conflits. Elle se démarque des autres mécanismes de prévention et de gestion des conflits par sa fonctionnalité et sa finalité.

L'une des distinctions tient à l'objet même de la médiation qui vise à « réduire, apaiser, résoudre des situations de conflits »⁷⁷ entre des individus, entre administrations et administrés ou entre Etats. En effet, tout ce qui se nomme médiation ne recouvre pas, loin s'en faut, la même réalité mais en englobe plusieurs.

La médiation revêt plusieurs formes. Elle peut être traditionnelle ou institutionnelle.

Considérée de plus en plus comme un remède à tous les litiges sociaux ou conflits armés, il arrive que la médiation soit appliquée dans des situations inadaptées où elle est prédisposée d'échouer. Pour faire bon usage de la médiation, il est donc important d'identifier son potentiel et ses limites.

Malgré les difficultés auxquelles elle fait face, les faits montrent que la médiation est une pratique qui a globalement des effets positifs. En effet, depuis une vingtaine d'années elle contribue à modifier profondément l'issue des conflits armés.

Baba Akhib HAÏDARA
Médiateur de la République

A blue ink signature of Baba Akhib HAÏDARA, written in a stylized, cursive script. The signature is positioned below the name and title.

⁷⁷ MILBURN Ph, 2012, « Panorama des formes et des pratiques de médiation en France », Informations sociales, n°170, p. 52.

1. Bureau du Médiateur de la République

- Mme TRAORE Nènè E. SISSOKO (Directrice de Cabinet)
- Amadou ROUAMBA (Secrétaire Général)
- Alyadjdi ALMOUCTAR (Directeur de la Documentation et des Archives)
- Bernadette S. KEÏTA (Conseillère chargée des Etudes)

2. Institut des Sciences Humaines

- Baba COULIBALY, Géographe, Maître de recherche, Institut des Sciences Humaines
- Boubacar dit Dèdè TRAORE, Archéologue, Maître-Assistant, Institut des Sciences Humaines
- N'gna TRAORE, Anthropologue, Maître-Assistant, Institut des Sciences Humaines
- Moussa SOW, Sociolinguiste, Directeur de recherche, Institut des Sciences Humaines
- Jean Yves TRAORE, Anthropologue, Maître de recherche, Institut des Sciences Humaines

3. Directeur de publication

- Pr. Baba Akhib HAÏDARA, Médiateur de la République

4. Réalisation

- Mme COULIBALY Rokiatou BAGAYOKO (Conseillère Communication du Médiateur de la République)



Le Médiateur de la République

Zone Administrative ACI 2000, Bamako BPE : 4736

Tél. : (+223) 20 29 63 02 / 20 29 20 04 / 20 29 20 05

Régions

Kayes : (+223) 21 52 11 74 • Koulikoro : (+223) 21 26 27 78

Sikasso : (+223) 21 62 22 40 • Ségou : (+223) 21 32 19 78

Mopti : (+223) 21 43 12 16 • Tombouctou : (+223) 21 92 21 81

Gao : (+223) 21 82 14 38

E-mail : contact@mediateur-mali.net

Site web : www.mediateurdumali.com

www.facebook.com/mediateurdumali