

**IBRAHIMA TRAORE**

**L'Etat de Droit dans les Républiques du Mali et du Sénégal**

Thèse présentée et soutenue publiquement le 30 janvier 2015  
en vue de l'obtention du doctorat  
de l'Université Paris-Ouest-Nanterre-La-Défense

sous la direction de M. Gilles DARCY

PROFESSEUR EMÉRITE

Jury :

Président :	Mme Sophie PAPAETHYMIIOU	Professeur des Universités, IEP, Lyon
Rapporteur :	Mme Elisabeth MELLA	Maître de Conférences – HDR, Université Paris 9
Examineur :	M Gilles DARCY	Directeur de Thèse, Professeur EMERITE, Université Paris 13 Paris- Nord
Examineur :	M Elikia M'BOKOLO	Professeur des Universités, EHESS, Paris
Examineur :	M Serge VELLE	Maître de Conférences - HDR, Université Paris Ovest Nanterre La Défense



L'université n'entend apporter ni approbation ni improbation aux opinions émises par l'auteur. Ces dernières sont considérées comme propres à celui-ci.

## **Sommaire**

### **Première partie** : La soumission de l'Etat au droit

#### Chapitre I : Le délicat contrôle des juridictions

##### Section 1. Le pouvoir juridictionnel

##### Section 2. La responsabilité de la puissance publique

#### Chapitre II : Une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir

##### Section 1. Le respect des règles préétablies

##### Section 2. La régulation de la représentativité nationale

### **Deuxième partie** : La consolidation efficiente de l'Etat de droit

#### Chapitre I : La pérennisation de la culture démocratique

##### Section 1. La sacralisation de la personne humaine

##### Section 2. La question nationale

#### Chapitre II : La pacification de la vie politique

##### Section 1. La stabilisation du jeu institutionnel

##### Section 2. La participation démocratique

## Avant propos

Historiquement, la République du Mali et celle du Sénégal ont toujours appartenu à un même ensemble. C'était notamment le cas à l'époque de l'Empire du Mali. Mais, c'était aussi vrai à d'autres périodes : du temps de l'Empire du Ghana qui l'a précédé et également de celui de l'Empire Songhoï comme de presque tous les royaumes qui lui ont succédé dans cet espace ouest africain.

La présente étude aurait pu concerner tous les Etats de l'ex-Afrique occidentale française (AOF) comme la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Burkina Faso, le Niger ou la Mauritanie, certaines anciennes colonies britanniques telles que la Gambie ou la Sierra Léone et même la Guinée Bissau, ancienne possession portugaise. En effet, l'empire du Mali (du Mandé)<sup>1</sup> avait pour limites le désert saharien au Nord et à l'Est et l'océan atlantique au Sud et à l'Ouest. Il s'étendait donc bien au-delà des limites de l'actuel territoire formé par l'ex-éphémère fédération du Mali, mort-née : c'est à dire le Sénégal et l'ex-Soudan français<sup>2</sup>.

Par la suite, chaque fois que ceci s'avérera nécessaire et par souci de commodité le terme Mali désignera l'entité ayant englobé ces deux pays pour ce qui concerne les périodes précoloniale et coloniale, en souvenir de l'empire du même nom.

Géographiquement, la République du Mali présente une continuité continentale pour le Sénégal<sup>3</sup> qui est à son tour le débouché maritime naturel du Mali. C'est d'ailleurs l'explication de la forte présence Mandingue sur cette façade atlantique depuis la Casamance jusqu'à l'embouchure du fleuve Sénégal à Saint-Louis indépendamment de l'ancien royaume du Gabou. Ces populations sont appelées « Petits Malinkés »<sup>4</sup> par leurs cousins orientaux. Mais, à part quelques noyaux mandophones<sup>5</sup> entre les Villes de M'Bour et Thiès sur cette région sénégalaise le brassage des

---

<sup>1</sup> Autre nom du Mali. Le Mandé est le territoire à partir duquel, l'Empire s'est étendu au fur et à mesure des conquêtes ; le nom "Mali" vient de Niani, la capitale de l'Empire. Le terme "Mali" veut dire également hippopotame en manding/bambara, langue la plus parlée dans l'ex-AOF

<sup>2</sup> Ancien nom de la République du Mali pendant la période coloniale

<sup>3</sup> Un grand nombre des populations de la Ville de Kayes et environs en République du Mali viennent de la région du Fleuve en République du Sénégal ce, bien avant la résistance du marabout Toucouleur El Hadj Oumar Tall à la colonisation française.

<sup>4</sup> Appelés Socé par les Wolofs

<sup>5</sup> Les populations qui parlent le Malinké ou le Bambara

populations est tel qu'il est impossible de les différencier des autres. Et, profitant de la correspondance des noms de famille, ils ont en outre adopté des noms wolofs, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal.

Bien avant la colonisation, les deux pays étaient reliés par différentes routes très fréquentées et surtout par le fleuve Sénégal qui prend son origine à Bafoulabé<sup>6</sup> au Mali par la rencontre de deux autres fleuves (le Bafing<sup>7</sup> et le Bakoye<sup>8</sup>) prenant leurs sources dans les monts du Fouta Djallon en République soeur de Guinée Konakry.

Le Mali constitue un réservoir de main d'oeuvre mais également un débouché de produits vivriers pour le Sénégal. Il a toujours été le passage obligé pour les populations venant de la zone Ouest à destination des gisements de sel gemme du Nord, des mines d'or du centre, des noix de colas du Sud et surtout des fidèles voulant accomplir leur pèlerinage à la Mecque. L'activité du port de Dakar et la ligne du chemin de fer ont accentué cette interdépendance entre les deux pays qui sont, à maints égards, complémentaires.

Dans le domaine religieux, la famille Tall est installée dès le XVIIIème siècle dans la région de Ségou au Mali ; elle est l'héritière du résistant et chef spirituel de la confrérie Tidiana<sup>9</sup> El Hadj Oumar Tall. Ce dernier est originaire du Fouta Toro au Sénégal, dans la vallée du fleuve du même nom. La famille Tall est très liée à la famille Sy actuelle régnante sur la puissante confrérie Tidiana du Sénégal à partir de Tivaouane dans la région de Thiès. La famille des Counta<sup>10</sup> de Tombouctou a des liens plusieurs fois séculaires avec la confrérie Khadrya de N'Diassane tout près de Thiès au Sénégal. La dynamique confrérie des Mourides<sup>11</sup>, bien que plus récente, étend son influence depuis sa base à Touba dans le Baol (région de Diourbel) jusqu'à Bamako, la capitale malienne, au bord du fleuve Niger et même au-delà.

---

<sup>6</sup> Littéralement, en langue Malinké, la rencontre de deux fleuves

<sup>7</sup> Littéralement, en langue Malinké, le fleuve noir

<sup>8</sup> Littéralement, en langue Malinké, le fleuve blanc

<sup>9</sup> La confrérie Tidiana est majoritaire dans les deux pays voire dans la sous-région

<sup>10</sup> Les Counta sont en réalité originaires de Tombouctou

<sup>11</sup> Trois dates sont à retenir : vers 1850, naissance de Cheikh Ahmadou Bamba fondateur de la confrérie ; 1895, fondation de la Ville sainte de Touba ; 19 juillet 1927, Décès du Chef religieux à Diourbel et son inhumation à Touba

Cependant, c'est la Charte de **Kouroukan Fouga**<sup>12</sup>, véritable Constitution de l'Empire du Mali, qui illustre encore mieux cette appartenance à une même nation. Cette charte n'est pas sortie, toute prête, de l'esprit de ceux qui assistèrent, en 1236, aux assises de Kangaba (actuel Mali). « Elle est arrivée au bout d'une guerre sanglante qui a opposée des populations finalement très proches. Elle est aussi le résultat d'un processus, amorcé avec le Mandé Kalikan (Le Serment du Mandé), qui réglémentait alors le mode de vie des chasseurs »<sup>13</sup>.

LE BLANC MESNIL, le 31 octobre 2014

---

<sup>12</sup> Cette Charte a été adoptée par l'assemblée tenue en 1236 par tous les représentants du pays sur cette plaine près du cercle de Kangaba en République du Mali. Cette assemblée fait suite à la bataille remportée par les troupes du Mandé sur celles du royaume du Sosso en 1235 à Kirina près de Koulikoro, l'actuel chef-lieu de la deuxième région administrative de la République du Mali. Cette charte tenait lieu de Constitution de l'Empire du Mali. Voir en annexe : la Charte, p. 386 et s.

<sup>13</sup> Pr Mangoné Niang, Directeur du Centre d'Etudes Linguistiques et Historiques par la Tradition Orale (CELTHO) in La Charte de Kurukan Fuga, Aux sources d'une pensée politique en Afrique, Ed. L'Harmattan, 2008, p. 7

## **Introduction :**

L'Etat de Droit<sup>14</sup> est une théorie d'origine d'outre Rhin<sup>15</sup>. L'expression et la construction juridique sont donc dues aux allemands. Il s'agissait, chez certains auteurs, dans une optique libérale, de limiter les pouvoirs de l'Etat et garantir les libertés individuelles. En revanche, chez d'autres, la préoccupation concernait plutôt l'organisation rationnelle de l'Etat et la fixation de ses rapports avec les administrés que son omnipotence. C'est en traduisant en français le terme allemand de «Rechtsstaat » que Carré de Malberg a introduit la notion d'*Etat de droit*, en France<sup>16</sup>.

Mais, il revient bien à « l'Assemblée Nationale Française de 1789 d'en avoir dégagé les idées maîtresses et, en partie, les institutions. Les pays du *common law*, eux, ont affiné les procédures de limitation et de contrôle de l'Etat de droit »<sup>17</sup>.

L'Etat de droit est celui dans lequel la toute-puissance du pouvoir est limitée par des règles juridiques. Il est opposé à l'Etat de police (Polizeistaat) dans lequel certes, il existe des règles de droit mais celles-ci sont exclusivement des instruments aux mains de l'Administration. Ces instruments lui permettent d'agir efficacement mais ils ne limitent jamais son action par des règles qui lui seraient supérieures et par conséquent ils ne garantissent pas les droits des citoyens.

L'Etat de Droit se distingue de l'Etat arbitraire ou despotique dans lesquels il n'y a pas de règle si ce n'est, tout au plus, le bon plaisir du Prince. En tout état de cause, l'Etat se définit à travers une population établie sur un territoire doté d'un pouvoir disposant du monopole de la contrainte.

C'est donc, à juste titre, que Madame Adame Bâ Konaré, historienne et ancienne première dame de la République du Mali, s'est offusquée du discours tenu à Dakar le 26 juillet 2007 par l'ancien Président de la République Française sur l'homme africain<sup>18</sup>. D'ailleurs, elle n'est pas la seule personnalité à manifester sa réprobation. Outre les nombreuses contributions apportées par des

---

<sup>14</sup> Vellely S., Droit administratif, 11e éd. Vuibert, 2014, pp. 3-6

<sup>15</sup> Le Rhin est un fleuve qui sert de frontière naturelle entre l'Allemagne et la France

<sup>16</sup> Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, éd. Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920-1922

<sup>17</sup> TRAN VAN MINH, Réflexions sur l'Etat de Droit dans le Tiers Monde, In L'Etat moderne : horizon 2000 ; aspects internes et externes ; mélanges offerts à P. - F. Gonidec, LGDJ, 1985, p. 278

<sup>18</sup> Monsieur SARKOSY, parlant à côté de faute et crimes de la colonisation, déclare : « l'homme africain immobile dans un univers où il n'y a pas de place pour le progrès ».

intellectuels à son ouvrage édité<sup>19</sup> en réponse au Président français, le prédécesseur<sup>20</sup> de celui-ci n'a pas manqué de renchérir : « L'homme africain est entré dans l'histoire. A ma connaissance, il est même le premier à y être entré ». C'est dire que l'existence d'une histoire de l'Afrique n'est pas contestable. Et, le phénomène étatique n'y était pas, du tout inconnu, avant l'arrivée des européens. Malgré la prépondérance de l'oralité l'Etat y avait bel et bien existé. Il trouve son origine dans l'Antiquité<sup>21</sup>. Pour preuve, l'Empire du Ghana mais surtout celui du Mali qui a donné son nom à l'éphémère fédération du Mali et à l'actuelle République du même nom.

Le Mali était, à l'origine, formé de trois provinces toutes dirigées par des clans malinkés. Dans la province de Do régnait le clan des Condé, Koné ; sur la province de Bouré<sup>22</sup> le clan des Camara et sur la province de Kiri le clan des Konaté, Keïta allié à celui des Traoré. Le clan des Keïta avec à sa tête Naré Maghan Konaté finit par l'emporter et put ainsi unifier le pays mandingue sous son égide. Il y a par conséquent des siècles qu'un membre du clan des Kéïta de l'ethnie Malinké a donné naissance à un Etat qui deviendra plus tard l'empire du Mali, l'un des plus grands que le continent ait connu.

Mais, la conversion de ses princes à l'Islam n'était pas appréciée par tous. Dès lors, le pays n'a pas cessé de subir les assauts répétés notamment du clan des forgerons avec à leur tête Diarra Kanté roi de Sosso. Cette emprise s'est davantage amplifiée lorsque ce dernier s'est adjoint le territoire de Kaniaga sur les débris de l'empire du Ghana. À sa mort, vers 1200, son fils Soumaoro Kanté prit les rênes du pouvoir. Il avait manifesté le souhait de nouer avec le Mali une alliance. Cette dernière devait mettre fin au trafic d'esclaves et arrêter la progression de l'Islam. Ses propositions ont été repoussées par les dignitaires du Mali qui, de surcroît, lui ont fait savoir qu'il était de la caste des forgerons et qu'il ne pouvait pas prendre la tête d'une quelconque coalition avec le Mali. Soumaoro

---

<sup>19</sup> Konaré Adame Bâ, Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du Président Sarkozy (sous la direction de), Préface d'Elikia M'Bokolo, Postface de Catherine Clément, éd. La Découverte, 2008

<sup>20</sup> Monsieur Jacques Chirac sur une chaîne de la télévision publique française, le 15 juin 2009

<sup>21</sup> Professeur Guy MARTIN, L'Etat Africain dans une perspective historique : origine, nature et évolution, In Les défis de l'Etat en Afrique, éd. CREA/L'Harmattan, 2007, p. 46

<sup>22</sup> Cette province est également appelée Sibi

Kanté<sup>23</sup> continua par conséquent les attaques contre le pays mandingue qu'il finit par soumettre. Le roi de Sosso tourmenta le pays malinké tant et si bien que les chefs locaux prirent la fuite. Parmi eux, Dankan Touman Konaté, le roi du Mandé « Mali ». Devant l'ampleur des exactions, l'assemblée des insurgés se décida à faire appel à Soundiata Kéïta<sup>24</sup> (demi-frère puîné du roi Dankan) qui fut victorieux. C'est pourquoi, à la mort du Mansa<sup>25</sup> Soundiata Kéïta et en présence de l'ensemble des dignitaires du pays, la déclaration suivante a été prononcée : « Que ceux qui font la guerre fassent la guerre ; que ceux qui font du commerce fassent du commerce ; que ceux qui pratiquent l'agriculture pratiquent l'agriculture : le Mandé sera agréable à vivre, le Mandé sera prospère »<sup>26</sup>. Ce discours témoigne d'une réelle préoccupation à l'endroit des populations.

Pour autant, qu'en était-il du contrôle juridictionnel ?

Il ne fait aucun doute que le contrôle juridictionnel impliquant notamment le contrôle de l'activité administrative et celui de la constitutionnalité des lois était improbable dans le système traditionnel africain car la séparation des pouvoirs et leur spécification sont apparues beaucoup plus tard.

### **A. Contrôle juridictionnel et système politique et sociétal traditionnel**

Le contrôle juridictionnel est une forme de contrôle des décisions du pouvoir par les juges. C'est pourquoi, des garde-fous ont été érigés non seulement pour limiter la puissance de l'Etat mais également contrôler ses agissements. Trois principes le gouvernent : la séparation des autorités administratives et judiciaires ; l'indépendance judiciaire et l'équité du procès. Si le système traditionnel semble ignorer les deux premiers principes, il n'en est pas de même du troisième.

En cela, la Charte de Kourougan Fouga a été d'un apport considérable. Le pays a connu à partir de

---

<sup>23</sup> Soumaoro (appelé également Soumangourou) Kanté était le roi du royaume du Sosso. Il était par ailleurs beau - frère de Soundiata Kéïta

<sup>24</sup> Premier empereur du Mali ; il était paraplégique de naissance. Ses autres noms sont Mari Djata et Simbo

<sup>25</sup> Empereur en langue malinké (bambara)

<sup>26</sup> Youssouf Tata Cissé & Wa Kamissoko ; Soundiata, la gloire du Mali In La grande geste du Mali ; t. 2 ; éd. Karthala - Arsan ; 1991, p. 28

cet instant la tranquillité, la paix et la liberté. Le témoignage du célèbre chroniqueur arabe, Ibn Batouta, qui l'a visité en 1352 et 1353 est d'une aide très précieuse : « Les actes d'injustice sont rares chez eux, de tous les peuples c'est celui qui est le moins porté à en commettre, et le sultan ne pardonne jamais à quiconque s'en rend coupable. Dans toute l'étendue du pays il règne une sécurité parfaite, on peut y demeurer et voyager sans craindre le vol ou la rapine... ». Bien qu'étant le chef suprême incontesté, l'empereur ne décidait pas tout seul ainsi que l'attestent l'organisation politique (1) et l'organisation sociale (2) du régime.

### 1°) L'organisation politique

Le Mansa, devant le Grand Conseil du Mandé, proclame : « La gestion des affaires du pays ne sera pas l'affaire d'une seule famille, elle sera l'affaire de tous. En conséquence, je propose que les chefs de guerre et de lignage qui ont combattu ou tenu tête à Soumaoro Kanté se constituent en Assemblée qui arrêtera ce qu'il y a lieu de faire »<sup>27</sup>. Ce message atteste, s'il en est besoin, qu'il avait, dès le départ, intégré le partage du pouvoir. Car « la société était divisée en classes d'âge ; tous ceux qui étaient de la même classe d'âge discutaient de leurs problèmes ensemble, chacun jouant le rôle que la société lui a confié »<sup>28</sup>.

#### a) Le pouvoir exécutif traditionnel

Le système traditionnel repose essentiellement sur une organisation très hiérarchisée. Les anciens en occupent le sommet. A côté, se trouvent les défunts qui veillent sur les vivants. Malgré le respect des anciens, le pouvoir politique relevait, dans l'Empire du Mali, d'une classe bien déterminée, celle des quatre clans princiers dont celui des Kéita. Depuis Soudjata, le Mansa (Empereur) était choisi dans le lignage des Kéita<sup>29</sup>. Toute l'activité dépendait de l'Empereur malgré la présence de mécanismes de contrôle.

---

<sup>27</sup> Youssouf Tata Cissé & Wa Kamissoko, id., p. 28

<sup>28</sup> CELTHO, La Charte de Kurukan Fuga, Aux sources d'une pensée politique en Afrique, Ed. L'Harmattan, 2008, note 4, p. 45

<sup>29</sup> Konaré O., « La notion de pouvoir dans l'Afrique traditionnelle et l'aire culture manden en particulier », Le concept de pouvoir en Afrique, UNESCO, 1986, p. 141

### a1. Le Mansa Soundiata Keïta

Soundiata Keïta a, du fait de son état physique<sup>30</sup>, assisté impuissant à la risée que sa mère subissait de la part de ses coépouses. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'il a commencé à marcher. Ensuite, il deviendra le chef de son groupe d'âge. Néanmoins, il continua de susciter les persécutions de son demi-frère aîné, Dankan, héritier du trône. C'est ainsi qu'il partit en exil au Ghana puis à Néma, en compagnie de sa mère. Le roi de Néma, qui l'appréciait énormément, lui avait confié de hautes responsabilités dans son administration. Et, lorsque les populations du Mali l'ont sollicité pour monter sur le trône, le souverain de Néma n'a pas hésité de mettre à sa disposition un important contingent de troupe armée. Mais la consécration de Soundiata Keïta n'a été effective qu'après la défaite de Soumaoro Kanté, le roi de Sosso. Son triomphe n'a pas été facile. Il a dû bénéficier du concours de plusieurs circonstances.

D'abord, Soundiata Keïta a obtenu le soutien de tous les chefs de guerre du Mali. Il est vrai, la plupart étaient ceux de sa classe d'âge tels que Taboumaria de Ghana, Kamandian Kamara de Sibi, Faono Condé de Do ou Siaka Kouman Konaté et Tiramakhan Traoré de Kiri. Ces derniers scellèrent l'union sacrée autour de lui.

Ensuite, il a reçu parallèlement le renfort de Fakoli Doumbia, neveu et propre chef de guerre de Soumaoro qui, auparavant avait fait défection car il soupçonnait le roi de Sosso d'avoir détourné Kéleya, son épouse bien aimée.

Enfin, l'apport de Nana Triban, soeur de Soundiata, a été également des plus précieux et même déterminant. Celle-ci a été mariée de force à Soumaoro. C'est pourquoi, profitant de ces hostilités, elle s'est enfuie avec l'aide du propre griot du roi de Sosso, Balla Fasséké Kouyaté<sup>31</sup>. Elle apportait en même temps le secret du totem de son mari : l'ergot d'un coq blanc.

Dans ces conditions, Soumaoro Kanté ne pouvait aller à la bataille qu'avec un lourd désavantage. Ainsi, sa déroute a été totale. L'armée du Mali le poursuivit jusqu'à Kirina, près de Koulikoro, qui fut enlevé à son tour. Puis, les troupes du Mali envahirent le royaume de Sosso et le rasèrent.

---

<sup>30</sup> Voir note 24, p. 10

<sup>31</sup> Voir annexe, p. 386

### a1-1. Le Pèlerinage au Mont sacré de Kita<sup>32</sup>

Pour clore et sanctifier la campagne d'unification du Mali, Soundiata entreprit le pèlerinage au Mont sacré de Kita. Celui-ci appelé « Kita Kourou » se situe au Nord-Ouest de la localité de Kita, capitale malienne de l'arachide. Le mont culmine à 617 m et présente vers cette localité de hautes falaises granitiques dominant la plaine de 260 m. Le plateau de 27 km<sup>2</sup>, restes du Mont Mandé érodés par l'eau, est coupé de nombreuses crevasses. Il présente la particularité de conserver une végétation riche d'une flore ancienne : le téelea sudanica, appelé quinquélibat de Kita et recherché pour ses qualités diététiques et médicinales ; le kolobo, arbre d'une espèce très rare, dont le nom scientifique est « cynometra glandulasa », et que les termites n'attaquent pas. Certaines grottes conservent encore des inscriptions rupestres. Une légende tenace voudrait que le Mont sacré renferme un canari rempli d'or mais auquel on ne peut toucher.

Néanmoins, le Mont est lié à l'eau de la personnalité connue du nom de « Mokoyadji »<sup>33</sup> dans laquelle venaient et continuent de venir se purifier à vie les grands dignitaires, les chefs religieux, les chefs de guerre et même le commun des mortels. La préoccupation des premiers était bien entendu la grandeur et la prospérité du pays, le Mali. Ils n'oubliaient pas également de formuler des vœux pour leur propre réussite comme tout pèlerin. Carrefour des civilisations du temps des grands empires, Kita et son Mont continuent encore de nos jours de susciter la ferveur populaire. C'est ainsi que cette ville plusieurs fois séculaire est aussi choisie par la communauté catholique de la République du Mali et des pays voisins pour leur retraite mariale.

### a1-2. L'Assemblée Constitutive de l'empire du Mali

Soundiata convoqua, à la fin des hostilités, les différents chefs de guerre et les représentants de l'ensemble des insurgés. La décision a été prise pour la répartition des prisonniers de guerre, le jugement des traîtres, la création d'un corps d'élites chargé de la surveillance du territoire et le

---

<sup>32</sup> En langue malinké, Kita kourou : une des collines qui entourent la Ville de Kita.

<sup>33</sup> Sur le sommet du Mont sacré de Kita se trouve cette toute petite mare intarissable appelée ainsi à cause ses vertus sensées être purificatrices, et qui est l'objet de pèlerinage ce, bien avant la naissance de l'Empire du Mali et continue de l'être de nos jours.

renforcement de l'armée. S'inspirant du serment de la confrérie des chasseurs, les représentants ont élaboré un certain nombre de principes régissant les fondements de l'empire. Outre la gestion collégiale des affaires du pays, il a été fait appel à la contribution de tous et une solidarité constante.

#### a1-3. La Charte de Kourougan Fouga<sup>34</sup>

Maintenant que le pays est pacifié après la défaite du roi de Sosso, il a été jugé opportun de soumettre à l'assemblée constituante pour approbation la Charte qui va désormais régir l'Empire. Cette réunion a eu lieu dans la plaine de Kourougan Fouga dans le cercle de Kangaba en République du Mali. La charte s'est tenue sous l'égide de Kamandian Camara, roi de Sibi. Les représentants venaient de douze provinces qui vont constituer plus tard le territoire de l'Empire (voir, infra, note 36 ; p. 15).

L'assemblée durera douze jours et toutes les séances ont été présidées par Samadi Bobo, roi des Bobos<sup>35</sup>. Outre le serment d'allégeance des chefs de province à Soundiata Keïta, une Charte de 44 articles fut solennellement adoptée et connue pour la postérité de « Charte de Kourougan Fouga ». Il était nécessaire que cette Charte figure symboliquement en annexe 1 (p. 387) de cette thèse.

#### a1-4. Niani, la capitale de l'Empire

L'unification du Mandé ne saurait réussir sans le respect et la considération de tous les peuples, de toutes les ethnies qui le composent. Afin d'atteindre tous ces objectifs, le Mansa préconisa de rester ensemble et résider tous à Dakadjalan<sup>36</sup>.

Mais, c'est Niani qui a été choisie comme capitale. Celle-ci se situait sur les bords de la rivière Sankarani en territoire du clan des Camara. L'endroit était prospère et se trouvait à l'orée de la forêt. Les mines d'or n'étaient pas très loin de même que des produits comme la noix de cola,

---

<sup>34</sup> Voir infra, annexe, p. 386

<sup>35</sup> Ethnie qui occupe un territoire qui va du cercle de San au Mali jusqu'à Bobodioulasso, actuelle ville et ancienne capitale du Burkina Faso

<sup>36</sup> Village natal de Soundiata

l'huile de palme ou encore l'ivoire. Le site était en outre éloigné des zones sahéliennes du Nord exposées aux incursions des nomades. Il était plus en sécurité. Cette capitale était déclarée terre d'Empire et patrie de tous les peuples. Ce qui fait d'elle un endroit cosmopolite. Les fils des gouverneurs des provinces et des rois vassaux y étaient élevés.

#### a1-5. L'expansion de l'Empire

La victoire de Soundiata sur Soumaoro Kanté allait sceller l'alliance de tous les clans du Mandé. Elle assurait au Mali l'héritage de l'empire du Ghana dans le Soudan occidental. En même temps, elle ouvrait la voie à l'expansion de l'Islam vers le Sud du pays. Ses généraux mettront à profit ces succès et poussèrent leur avantage plus en avant.

Tiramakhan Traoré marcha vers l'Ouest contre le roi du Djolof. Puis, il s'attaqua aux bassins des fleuves Sénégal et Gambie. Il conquiert la Casamance et le haut pays de l'actuelle Guinée Bissau pour fonder le royaume du Gabou. Fakoli Doumbia lui, s'est dirigé vers le Sud afin de soumettre les populations du haut fleuve Sénégal et les pays jouxtant la forêt. Soundiata, en personne, mit la main sur les pays du Diafounou et de Kita.

#### a1-6. L'organisation territoriale

Cette expansion n'a pas du tout influé sur l'organisation territoriale. Celle-ci a été très vite décentralisée et a été basée sur les villages. Ces derniers étaient rassemblés en cantons appelés Kafou. Plusieurs Kafous formaient une diamana (province).

L'empire du Mali comptait, dès le XII<sup>ème</sup> siècle, douze provinces<sup>37</sup> avec chacune à sa tête un gouverneur appelé farin (également, diamanatigui). Les principales d'entre elles étaient les trois provinces composant initialement le Mandé qui donna son nom à l'Empire ; le Bambougou<sup>38</sup> avec

---

<sup>37</sup> Ce sont : Do ; Kiri ; Siby ; Sosso ; Blédougou ; Bobo ; Kéné Dougou ; Wassoulou ; Kaarta ; Diafounou ; Bambougou et Gabou

<sup>38</sup> Le Bambougou est composé de deux entités : le Guimakha sur la rive droite du fleuve Sénégal et le Gadiaga sur la rive gauche

ses mines d'or ; le Blédougou avec ses vaillants Tondions<sup>39</sup> et le Wassoulou avec ses célèbres confréries de chasseurs. Les royaumes du Ghana, de Néma, Macina, du Songhaï, du Tekkrour (Fouta Toro) dans le bas et moyen Sénégal et du Cayor étaient vassaux et alliés du Mali. Le royaume du Djolof malgré des liens très étroits était relativement souverain. En revanche, le royaume Mossi gardait jalousement son indépendance. Bien sûr, les deux nations entretenaient des relations de bon voisinage malgré quelques conflits.

#### a1-7. L'armée impériale

Le noyau de son armée était formé de Malinkés animés d'esprit guerrier et du sens de la discipline. Les documents arabes parlent de plus d'une centaine de milliers d'hommes de troupe. La cavalerie, corps d'élite, était réservée à l'aristocratie appelée Tontigui. Les chevaux provenaient du Tekkrour, du Djolof et du Cayor. Par la suite, leur élevage prospérera dans la vallée du fleuve Niger.

Le drapeau de l'empire était rouge vif frappé d'un disque d'or matérialisant l'ardeur des Malinkés et la prospérité de l'empire. Celui-ci, bien que réputé à l'extérieur pour « l'or du Soudan », était essentiellement un pays agro-pastoral.

Après Soundiata, la conquête de Gao et le territoire Songhoï devaient sceller pour la première fois l'unité du Soudan occidental. Aujourd'hui encore, les peuples de langue Malinké sont répartis de l'Atlantique à l'Air avec des poches d'implantation jusque dans les forêts du golfe de Guinée.

Le régime était donc loin d'être une monarchie autoritaire même si tel n'est pas l'avis de tous<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ce sont des guerriers indépendants, la plupart anciennement captifs ; leur chef N'golo Diarra finira par d'étroner le Roi Biton Coulibaly de Ségou au XVIème siècle pour s'installer au pouvoir

<sup>40</sup> Pathé Diagne, Pouvoir Politique Traditionnel en Afrique Occidentale, éd. Présence Africaine, 1967, p. 27, note (1) : « La Monarchie autocratique qui s'accommode parfois de l'exercice d'une souveraineté collégiale partielle (Désignation du successeur du Roi), se caractérise surtout par d'autres aspects qu'une analyse plus fouillée révèle. Cf. schéma II... »

Une documentation abondante existe qui pourrait servir de point de départ pour illustrer par l'étude de cas concrets le modèle de monarchie autocratique. Les Tarikh du Soudan Nigérien et les recherches plus récentes sur les entités politiques encore contemporaines du Hausa et d'ailleurs, faciliteraient un tel travail dans certaines conditions (sur ce dernier point, cf. plus loin : critique des sources écrites telles des Tarikh).

Les monarchies autocratiques du Mali et celle du Sonhraï procèdent de conquêtes. Les Mansa ont élargi leur domaine en annexant de nombreux états. Sonni Ali, pour constituer l'Empire du Sonhraï a passé sa vie à soumettre des peuples. Ce qui frappe dans les deux systèmes c'est avant tout l'encadrement politico-militaire de populations

## a2. Les mécanismes de contrôle

Des mécanismes de contrôle existaient même à l'endroit des princes. En effet, à côté de l'institution de la fonction impériale que seule quatre familles pouvaient prétendre, appelées « Mansasi »<sup>41</sup>, il subsistait d'autres organes aux compétences très élargies. Ces différents organes se retrouvaient également au niveau des villages et des provinces et jouaient le même rôle qu'à l'échelon national.

### a2-1. Le Grand Conseil du Mali

Le Grand Conseil était naturellement le plus important des organes représentatifs de l'empire. Son origine était bien antérieure à l'empire. Un Grand Conseil existait bel et bien dans ce qui n'était

---

enclavées dans les deux espaces politiques. Évoquant les institutions du Mali Es Saadi rappelle que l'empire est divisé en deux grandes régions ayant chacune à sa tête un chef de corps d'armée. Le Sangar Zouma est le chef militaire qui contrôle la partie méridionale. Le Faran Souran s'occupe de la partie septentrionale.

Ces deux chefs militaires ont sous leurs ordres les douze gouverneurs placés à la tête des grandes subdivisions de l'empire, ces gouverneurs portent parfois le titre de Farba (Farba Hussein de Walata, cf. *Ibn Batouta in Travels in Asia and Africa*, adited by R. Gibb London, 1929), voire celui de souverain comme le fit la descendance de Kanta qui conqiert sous l'Askia Mohammed, le Kebi, et que M. Bello identifie comme une lignée d'esclaves de la couronne (cf. Infaq Al Maysuri).

Le Mansa qui au Mali coiffe l'édifice entre en contact avec ses chefs de province par l'intermédiaire de Falo Faran qui assure pour ainsi dire une fonction de premier ministre. C'est une organisation à peu près similaire qu'on trouve au Sonhraï. Selon les mêmes sources, tous les chefs politiques du Sonhraï des Askia et, à plus forte raison ceux du règne de Sonni Ali commandent un corps d'armée. - M. Kati le souligne clairement lorsqu'il écrit « le Koi Sandi, le Taratan Koi, le Bani Koi, le Kara Koi, le Diene Koi, etc. », commandaient chacun une armée nombreuse. - La prééminence des militaires et des éléments totalement subordonnés à l'autorité centrale ressort encore de la copie d'un document impérial reproduit par le *Tarkh El Fettach* et qui dans l'ordre qu'il donne aux fonctionnaires de l'état « les responsables de l'armée, de la milice, les serviteurs en tournées et les esclaves », restitue la composition de l'appareil politique Sonhraï (cf. *Tarikh El Fettach*, p. 130).

Les Mansa et les Askia ont exercé un pouvoir sans partage. Ils nommaient ou destituaient qui ils voulaient. C'est bien l'Askia Mohammed tenu pour le plus libéral des chefs du Sonhraï qui interrogeant le cadî de Sonhraï lui disait : « tous ces cadîs ont-ils empêché les souverains d'exercer leur autorité à Tombouctou (une ville censée être protégée et privilégiée) et y faire exécuter ou interdire ce qui leur plaisait. ». Et le juge de la ville de reprendre : « jamais ils ne les ont empêchés de faire ce qu'ils voulaient, jamais ils n'ont fait obstacle à leur droit » ; in *Tarikh El Fattech*...

Les descendants mâles du Souverain étaient en principe les héritiers mais il n'a jamais été exclu qu'un usurpateur les écarte (Sakoura soldat et esclave de la couronne devint Mansa. - De même l'Askia Mohammed frustra-t-il de leurs droits les fils de Sonni Ali avant d'être lui-même destitué par son fils). Comme on l'a toutefois souligné déjà, le système de Monarchie autocratique n'est pas le seul apanage des états médiévaux du Mali et du Sonhraï.

On le retrouve incarné dans nombre d'autres entités politiques, à telle époque ou dans telle région (Etats Hausa, Emirats musulmans – empire Zoulou, etc.) ».

<sup>41</sup> Voir infra, p. 386 et s.

encore que le royaume du Mandé. D'ailleurs, chacune de ses trois provinces en disposait.

À l'époque impériale, il était composé outre les gouverneurs ou les délégués de chacune des douze provinces, les représentants des autres différents organes : le conseil privé du Mansa ; le conseil des anciens ; le conseil du corps des métiers et le conseil des cadis.

Le Grand Conseil avait une compétence presque générale car il connaissait toutes les affaires. Il lui arrivait de se constituer en assemblée pour légiférer. Il pouvait se transformer en instance politique et impulser les orientations stratégiques à prendre ou encore procéder à certaines nominations.

#### a2-2. Le Conseil privé de l'Empereur

Il comprenait les représentants des différents clans aristocratiques favorables bien entendu au souverain. Sa compétence s'étendait à la sphère politique, juridique et religieuse. Ses membres appartiennent à la même classe d'âge que l'Empereur ; ils étaient influents auprès du monarque. Ses décisions étaient prises la plupart du temps à l'unanimité. Mais, il faut reconnaître outre les anciens, deux autres corps jouaient auprès de l'Empereur, un rôle prépondérant : les Nyamakalas et les Donzos.

#### a2-3. Le Conseil des anciens

Le Conseil des anciens était l'organe le plus démocratique même si son nom ne le laisse pas apparaître. Il représentait dans toute sa diversité ; l'âge était l'unique critère de désignation. C'est pourquoi, ce conseil était vraiment sincèrement représentatif des populations de l'empire. Du moins en ce qui concerne l'âge.

Il est vrai que ses membres étaient le plus souvent chefs de village. Car la tradition malienne voudrait que le chef soit toujours le plus âgé. Les membres de ce conseil, farouches gardiens des traditions, étaient quotidiennement à l'écoute des populations. Ces dernières présentaient en effet leurs doléances au cours des assemblées villageoises. Celles-ci se déroulaient sous l'arbre à

palabres<sup>42</sup> sous l'égide du chef de village ou de son représentant.

Un ordre du jour y était débattu. Chacun était libre de prendre la parole mais suivant une préséance préétablie en considération de l'âge, du sexe ou du rang dans la société.

Les décisions y étaient toutefois prises à la majorité. Lorsque aucune solution n'avait pu être trouvée au niveau du clan, du village ou de la province, alors le Grand Conseil du Mandé était saisi pour trancher définitivement la question. Cette décision s'imposait à tous au sein de l'Empire.

À vrai dire, ces cas sont extrêmement rares tant la parole des anciens était vénérée. C'était la règle d'or qui est valable même à présent.

#### a2-4. Les Nyamakalas

Parmi les nyamakalas, les griots et les forgerons occupaient une position particulière dans la société mandingue (voir infra, p. 231 et s. : L'intercesseur traditionnel).

Bien évidemment, les autres clans notamment ceux intéressant les cordonniers et les tisserands jouaient un rôle indispensable. Les premiers s'adonnaient à la fabrication des chaussures et sacs ; les seconds confectionnaient des pièces pour l'habillement.

Il n'empêche que le griot était le personnage central de la cour ; il était le porte-parole de l'empereur qui ne devait jamais élever la voix. Il appartenait au griot de dire l'histoire, de rappeler la liste et les hauts faits de l'Empereur. Le griot était, en outre, le précepteur des princes, maître des cérémonies et chef de l'orchestre royal. Outre le monopole du verbe, le griot était le médiateur entre le pouvoir et les sujets. Il occupait également cette fonction au sein de la société pour les différends entre individus, entre clans, villages et même entre provinces.

Balla Fasséké Kouyaté était l'un des plus illustres griots de cette époque. D'abord, au service de

---

<sup>42</sup> Okamba E., In Le processus d'acculturation en Afrique : les vertus de la palabre locale au service de l'entreprise ; Cahier des Sciences Humaines ; 30(4) ; 1994 ; pp. 731-748 : « Sur le plan traditionnel, la palabre locale africaine apparaît comme un système de prise de décision qui permet aux membres d'une famille, d'un clan, aux habitants d'un village, d'une chefferie ou d'un royaume de participer, soit directement, soit indirectement (par mandataires désignés), à la vie de la cité. Du sommet à la base, à chaque échelon social, on rencontre une cellule de décision dirigée par un chef. Les décisions partent de la base et remontent au sommet pour validation par le chef suprême ou le roi. Celui-ci décide en dernier ressort tout en motivant sa décision. Le processus est lent parce qu'il nécessite de longs échanges de point de vue, mais la décision qui en résulte a force de loi et s'impose à toute la collectivité »

Soumaoro Kanté, roi de Sosso, il finit par être un des plus fidèles compagnons et serviteurs de Soundiata Kéïta. D'ailleurs, un article des dispositions finales de la Charte de Kourougan Fouga lui est consacré. Son balafon, appelé « Sossoballa », est toujours gardé dans une case sacrée dans la concession des Kouyaté à Niagasola en République de Guinée Konakry.

Le forgeron se trouvait au cœur même du pouvoir qui lui était redevable à plus d'un titre. Il avait le monopole de la fabrication des armes. Ce sont également de ses forges que sortent tous les outils indispensables à l'agriculture. Il tenait les bijouteries. Les femmes des forgerons étaient spécialisées dans l'art de la poterie.

Le forgeron était également craint. Il était le gardien des temples. Il avait la garde des fétiches. Des représentants de ce clan, conscients de leur puissance, se hasardaient souvent à rompre le pacte social. C'est notamment le cas du clan des Kanté avec Diarra qui s'était emparé de Sosso et s'était fait proclamer roi.

#### a2-5. La confrérie des Donzos

Les donzos constituent le corps le plus influent à côté de celui des nyamakalas. La confrérie des donzos est une véritable institution dans la société mandingue même de nos jours. Elle est antérieure à la naissance de l'empire. Il est même admis que Soundiata en a été membre avant d'être couronné. Simbo était son surnom de chasseur lorsqu'il était membre de la confrérie. Les représentants à l'Assemblée constituante tenue à Kourougan Fouga se sont largement inspirés du serment des chasseurs (donzo kalikan) pour adopter la Charte de l'Empire.

L'origine de la confrérie se perd dans la nuit des temps. La particularité de cette confrérie est que ses membres, essentiellement du sexe masculin, sont recrutés par cooptation sans considération de naissance, d'âge, d'origine ou de classe. Elle ne constitue donc pas une caste homogène ; des nobles, des hommes libres, des esclaves ou des nyamakalas notamment les forgerons et même les griots pouvaient en faire partie.

Mais, les anciens en sont toujours les chefs comme dans toute la société mandingue. Ils ont pour

idoles « Contron et Sanen »<sup>43</sup> considérés comme leurs ancêtres mythiques. Celles-ci sont porteuses de biens et protectrices contre le mal.

Les chasseurs, en plus de leur compétence en matière de cynégétique, sont doués de magie et de connaissance sur les plantes médicinales. Ils sont aussi gardiens de la tradition et de la pharmacopée. Bien que le port d'arme, la chasse ou même la coupe d'arbre soient interdits sinon réglementés, ils continuent de bénéficier d'une certaine bienveillance des autorités. Les maîtres chasseurs les plus réputés n'hésitent pas d'aller habiter en dehors des villages lorsqu'ils croient déranger ou être dérangés. Ils préfèrent s'isoler en se mettant ainsi à l'abri et éviter toute situation conflictuelle. Ils ne reviennent parmi les populations exceptionnellement qu'en cas de besoin impérieux.

Les chasseurs sont très liés à la caste des griots qui louent leurs faits de bravoure à travers des chansons mémorables. Leur lien avec les forgerons est encore beaucoup plus intime. Outre la fabrication de leurs armes notamment le fusil, ils partagent la connaissance des phénomènes surnaturels. D'ailleurs nombre de forgerons sont aussi d'excellents chasseurs. La confrérie des chasseurs ignore les frontières héritées de la colonisation. Ils ne s'adonnent pas à la politique et se tiennent à l'écart de la gestion de la cité.

Toutefois, en cas de crise très grave, ils se font un devoir d'intervenir ainsi que l'attestent les crises de la Sierra Léone (au côté du caporal Fodé Sonko) et de la Côte D'Ivoire (au côté de la rébellion du Nord autrement dit les Forces Nouvelles).

#### b) Le pouvoir judiciaire traditionnel

Le système judiciaire traditionnel était un amalgame de droit musulman et de traditions. C'est donc, deux juridictions qui coexistaient.

La première s'inspirait du droit musulman<sup>44</sup>. Elle relevait de l'autorité d'un cadî nommé à vie par

---

<sup>43</sup> Y. T. Cissé & W. Kamissoko, cité supra

<sup>44</sup> YOUSRY A., L'Etat de droit en droit musulman, in L'Etat de droit, Mélanges Guy Braibant, éd. Dalloz, 1996, pp. 793-794 : « L'Etat de droit ne signifie que la soumission de l'Etat, c'est-à-dire du titulaire du pouvoir public, à tous égards, aux règles de droit préexistantes : spécialement quant à son établissement, son investiture et son

l'Empereur au niveau national. Il était le juge suprême et indépendant. La justice dépendait de ses représentants dans les provinces. Au niveau inférieur notamment dans les villages, cette compétence revenait à l'imam. Les imams des différents villages formaient un conseil qui relevait des cadis des provinces. Mais, toutes ces instances devaient toujours être à l'écoute des préceptes du Cadi suprême près du Mansa.

D'ailleurs, toutes les religions monothéistes (le judaïsme, le christianisme ou l'islam) fondent le droit naturel sur un ordre surnaturel, accessible à la raison aidée par la foi. Il est vrai que c'est suivant des dosages très variables au cours de l'histoire. L'ordre fondamental du monde, expression du Dieu personnel et de sa Providence, commande le droit naturel auquel les volontés humaines se trouvent subordonnées.

---

fonctionnement.

Pour éviter toute confusion possible on désigne ici sous le nom d'« Etat » tout titulaire du pouvoir public, quel que soit le terme utilisé au cours des siècles, sa création, son utilisation et ses justifications historiques ou juridiques : Calife, Sultan, Emir, etc.

Par pouvoir public on désigne le pouvoir d'imposer par des dispositions générales applicables erga omnes (ou en conformité avec elles) des impératifs ou des interdictions auxquelles on doit obéir. C'est l'imperium du droit romain.

...

Comme le judaïsme, l'Islam est une religion législative. La mission confiée au Prophète est restreinte à la transmission de la volonté législative de celui qui l'a envoyé. Le droit musulman auquel est soumis l'Etat, s'incorpore principalement dans les textes coraniques et dans les paroles et agissements (d'une valeur législative) du Prophète (Sunnah).

L'objectif de cette législation est la préservation et la protection de la vie humaine et sa continuation sur cette terre. Ses aspects sont la croyance, l'âme, la raison, la procréation et les biens. La préservation de chacun d'eux exige la préservation des éléments, dont le défaut peut le mettre, lui-même, en danger. On les appelle ses exigences. Encore y en a-t-il d'autres dont le défaut ne menace pas l'existence ou la préservation de l'objectif principal, mais dont l'existence en assure la parfaite préservation. Ce sont ses compléments. La liberté est une exigence principale de la vie et même des autres objectifs. Les bonnes relations humaines font partie de ces compléments.

... La protection de la dignité, qui interdit de gifler le visage, s'étend même aux animaux.

...

*L'investiture.* – La règle incontestée régissant la création et la titularisation du pouvoir public (à l'exception des Chiites) est la volonté du peuple exprimée par l'élection (Baïah). La règle coranique, « leurs affaires sont à consulter entre eux », vise la décision. Le gouvernement n'est pas une affaire religieuse, mais une question juridique laissée à l'intelligence humaine dans les conditions de la vie à un moment donné, c'est une question d'intérêt social, qui n'a rien à faire avec la religion.

...

*Le fonctionnement.* – La spécificité du droit public et son évolution sont l'œuvre du Conseil d'Etat français au cours du XIXe siècle. En droit musulman, l'Etat comme le titulaire du pouvoir sont soumis aux règles du droit privé. »

En droit musulman, le Coran et la tradition fixent une loi qui, de création divine, atteindrait le « sommet final dans la réglementation des rapports humains »<sup>45</sup>. Ainsi, la peur du jugement dernier, élément premier de la foi islamique, ne reconnaissant pas aux droits de l'homme de plan autonome où se déployer, les réduit à l'insignifiance.

La seconde, la justice traditionnelle proprement dite était la plus répandue. Elle était exercée le plus souvent à l'amiable. Elle était prépondérante au niveau local. Cette compétence revenait aux anciens. Ces instances traditionnelles étaient tenues sous l'arbre à palabres. Mais, les faits les moins graves ou ceux concernant des questions intra familiales étaient traités dans le vestibule<sup>46</sup>.

Sous l'égide de l'Empereur ou de son représentant, le Grand Conseil pouvait devenir une Haute Cour de Justice afin de connaître les affaires les plus graves intéressant le pays. C'était notamment le cas des princes et autres dignitaires accusés de forfaiture. Il appartenait également à cette Cour de régler les différends territoriaux entre provinces et même entre villages ; ces derniers pouvaient dégénérer en conflits armés, menacer la paix et la stabilité de l'empire. La saisine de ce Conseil était fréquente à partir de 1180.

Certes, l'adhésion à la religion traditionnelle n'allait pas sans déviations. C'est ainsi que de nombreux procès pour cause de sorcellerie étaient tranchés par « l'épreuve de l'eau rouge »<sup>47</sup>. Celle-ci est un breuvage obtenu à partir des racines du caïlcédrat, un arbre dont les écorces sont très amères. Le perdant, c'est-à-dire celui reconnu coupable, était réduit en captivité. Certains chefs en abusaient pour multiplier le nombre des esclaves. Les abus de pouvoir et les manquements à la tradition étaient punis. Les souverains pouvaient être neutralisés ou déposés. Les cas les plus graves pouvaient même faire l'objet de meurtres rituels. Il arrivait que des villageois s'en aillent fonder un nouveau village ailleurs et laisser seul le chef de village ayant commis un abus de pouvoir. Il n'y avait pas d'autre alternative ; il n'était pas moralement possible de le bannir du village eu égard aux efforts consentis par sa famille pour la découverte et

---

<sup>45</sup> M. François Jullien, Professeur à l'Université Paris VII : « Universels, les droits de l'homme ? », *Le Monde diplomatique*, février 2008, pp. 24-25

<sup>46</sup> Voir p. 235

<sup>47</sup> (1) J. Ki-Zerbo & D. T. Niane (dir.), *Histoire Générale de l'Afrique*, T IV, Présence Africaine, 1985, p. 132 ;  
(2) Pr Cheickh Anta Diop, *Afrique noire précoloniale*, éd. Présence Africaine, 1987, p. 119, note n° 63

l'aménagement du site<sup>48</sup>.

L'empereur pouvait, très souvent, être amené à consulter des organes dont les avis étaient parfois obligatoires. C'est le cas de celui du Grand Conseil. Nul doute que les différentes institutions : le pouvoir central, les fonctionnaires et les gouvernements provinciaux ne sont pas à l'abri de conflits d'intérêts, sources d'autant de situations contentieuses. De toute façon, le souverain avait des obligations ainsi que le pensait, à juste titre, le Seigneur du Macina : « Toute personne investie de l'autorité royale est le serviteur et le berger de son peuple »<sup>49</sup>. Le peuple se trouve au cœur des préoccupations de l'empereur. C'est ainsi qu'il lui arrivait de revoir certaines décisions du Grand Conseil qui ont fait l'objet d'une trop grande désapprobation des populations. C'était le cas des conflits territoriaux entre provinces et même entre villages. Ces différends pouvaient dégénérer en conflits armés menaçant ainsi la stabilité du pays. L'Empereur apparaissait comme un justicier et un patriarche qui reçoit les doléances de tous ses sujets, sans exception. Il destitue les gouverneurs coupables d'exactions. Il donnait audience soit dans la salle d'apparat soit sur la grande place de la localité où l'on dressait le trône aux montures d'or et d'ivoire.

Le droit musulman n'a pas rencontré de difficulté au contact de la justice traditionnelle. D'abord, les souverains se sont convertis les premiers pacifiquement et ont aidé à la propagation de la nouvelle religion. Ensuite, certaines de ses pratiques n'entraient pas en opposition avec les traditions. C'est le cas, par exemple, de la polygamie. La religion musulmane la tolère mais limite le nombre d'épouses à quatre. La tradition ne mentionne aucun chiffre. Enfin, cette osmose entre droit musulman et justice traditionnelle s'explique surtout par les relations séculaires, bien avant l'islamisation, entre l'Égypte (appelée, ici, Misira) et cette région soudano-sahélienne. Cette imbrication donnera naissance à l'Islam noir<sup>50</sup>. Il est à noter que ce pouvoir judiciaire n'est saisi que dans le cas d'échec de l'intervention des intercesseurs traditionnels<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Le chef de village est choisi parmi les familles fondatrices et se charge d'entretenir le totem du village auquel elles offrent périodiquement des offrandes censées protéger les populations contre toute calamité

<sup>49</sup> Sadi, *Tarikh es-Soudan* ; chap. XXVII, p. 299

<sup>50</sup> Voir p. 35

<sup>51</sup> Voir, p. 236

## 2°) L'organisation sociétale

L'organisation sociétale en République du Mali et au Sénégal atteste de l'appartenance à un passé commun. Cette complémentarité et même cette unité remontent à l'Empire du Ghana et probablement bien avant. Les trajectoires de ces deux nations ont été intimement liées. Elles le sont encore plus depuis la Charte de Kourougan Fouga constitutive de l'Empire du Mali auquel les deux pays ont appartenu. Il est donc question d'une vieille nation plusieurs fois séculaire. Celle-ci était le fruit de la rencontre entre guerriers du désert, agriculteurs noirs et peulhs transhumants. Sa culture est par conséquent le produit du brassage de nombreux groupes ethniques.

### a) Le brassage ethnique

En effet, l'empire du Mali avait, à son apogée, rassemblé les peuples variés de l'espace sahélo-soudanais. Cette unification a entraîné un brassage des populations tel qu'il est impossible de déterminer les ethnies en fonction des noms de famille encore moins à la géographie. Des salines de Teghazza à la cité marchande de Walata, prédominaient les nomades et les éleveurs. Les sahéliens habitaient les villes du nord que sont Aoudaghost, Koumbi sahel, Walata, Tombouctou et Gao. Sur la boucle du fleuve Niger, vivaient outre les Bozos, les Somonos, les Peulhs, les Sonraïs mais également les Touareg et les Arabes. Les Bambaras, Malinkés, Soninkés, Toucouleurs, Wolofs et Sérères formaient les habitants de la savane. Alors que les Dogons occupaient les montagnes jusqu'aux confins des falaises de Bandiagara. La zone soudanienne était habitée principalement par les Sénoufos, les Miniankas et les Bobos. Sur la côte, vivaient les communautés de paysans et pêcheurs Soussous, Balantes, Diola, Baïnouks, Mandjaques, Mancagnes et Lébous. La plupart de ces populations arrivaient à communiquer entre elles, principalement, dans deux langues : le Malinké et le Peulh. Cependant, dans les périphéries de l'empire, d'autres langues étaient plus utilisées. Ainsi, à l'Est, le Sonrhaï était la langue courante ; au Nord-Est, le Tamashek et l'Arabe ; au Nord-Ouest, le Soninké, le Maure et le Toucouleur ; à l'Ouest, le Wolof et le Sérère ; au Sud-Ouest, le Diola et le Malinké ; au Sud-Est, le Peulh, le Soussou et le Kissi ; au Sud, le Sénoufo, le Dioula et le Moré. Tous ces dialectes appartiennent,

presque, au même rameau linguistique. Et, il est extrêmement rare de rencontrer un individu qui n'ait pas dans sa famille un parent Malinké ou Peulh. Ce brassage intercommunautaire s'avère tellement criant qu'il n'est plus possible d'attribuer une zone géographique à telle ou telle ethnie. Il est vrai que des ethnies peuvent être localisées principalement dans certaines régions plus que dans d'autres. C'est le cas des Wolofs à l'Ouest, les Soninkés au Nord-Ouest, les Touaregs au Nord-Est, les Sonrhais à l'Est ou les Soussous au Sud.

Mais, cela n'empêche pas la forte présence d'autres ethnies bien intégrées à telle enseigne qu'il devient difficile de les distinguer. Ce type de brassage a donné naissance à ce qu'on pourrait appeler une « nouvelle ethnie ».

Ainsi, dans la région de Kayes en République du Mali, les Kassonkés sont issus du métissage entre Peulh et Malinké. Si la plupart des villages y ont pour chef une personne d'ascendance de l'ethnie Peulh, le Malinké reste la langue parlée par toute la population. De même, dans la région du Sine-Saloum en République du Sénégal, les Guéléwars<sup>52</sup> ne sont autres que le fruit du métissage entre Sérère et Malinké. Ces nouvelles populations ne parlent ni le Sérère ni le Malinké mais le wolof. Les populations des royaumes du Wassoulou<sup>53</sup> dans l'actuelle région de Sikasso, de Brigo dans le cercle de Kita ou du Saboula dans l'arrondissement de Toukoto (ancien principal dépôt ferroviaire de la ligne Dakar-Niger) en République du Mali ont nettement abandonné leur langue Peulh<sup>54</sup> au profit du Bambara tout comme les Wolofs de Médine ou les Soninkés de Kayes N'Di dans l'arrondissement de Kayes. À Somankidi, dans le même cercle, les Bambaras ont définitivement adopté la langue soninké.

Dans les anciens royaumes du Walo, du Diolof, du Cayor ou du Baol en République du Sénégal, les Toucouleurs ont également délaissé leur dialecte pour le Wolof. Dans la région de Diourbel

---

<sup>52</sup> Le Guéléwar est le fruit du métissage entre Malinké et Sérère alors que le Khassonké est celui entre le Malinké et le Peulh

<sup>53</sup> Un ancien grand royaume qui englobait tout le sud de l'actuelle République du Mali, le Côte d'Ivoire et toute la Guinée Konakry. Il a connu son apogée avec l'Almamy Samory Touré, grand résistant aux troupes coloniales françaises. Il a été déporté au Gabon après sa défaite. Il y rencontra un autre illustre résistant, Cheickh Ahmadou Bamba, fondateur du Mouridisme à Touba au Sénégal

<sup>54</sup> Ils ont pour patronymes principalement : Diallo, Diakité, Sidibé et Sangaré.

(Diarème en wolof), le Wolof a supplanté le Sérère entre les communes de Diourbel et de Bambey. À M'Backé Baol, les Peulhs de la localité de Kael ont abandonné leur langue au profit du Wolof. C'est aussi le cas des Bambaras des environs de Thiès (la ville aux deux gares) et de M'Bour au Sénégal ou des Sérères des mêmes localités ; le Wolof est désormais leur langue véhiculaire. La plupart des gens de l'ethnie Wolof sont issus du métissage entre les Sérères et les Toucouleurs. C'est aussi le cas de l'ethnie Guirganké dans le cercle de Nara en République du Mali qui provient du métissage entre Soninké et Maures. Les allogènes (Bambaras, Soninkés, Mossis, Peulhs, Sonrhais, Soussous, Malinkés, Wolofs, Sérères) sont venus en Côte d'Ivoire s'agréger aux autochtones Sénoufos et Malinkés pour donner naissance à l'ethnie mandéphone appelée Dioula<sup>55</sup>. En République de Guinée Konakry, ces différentes populations mandéphones sont appelées Mandémori<sup>56</sup>. Les Malinkés du Diafounou, de Guidimakhan ou de Gadiakha en pays Soninké ne s'expriment plus que dans cette dernière langue. Les Soninkés en pays Songhaï ne parlent plus que cette langue de Sonni Ali Ber<sup>57</sup> à l'instar d'Askia Mohamed lui-même d'origine Soninké. Les Bambaras du Cayor abandonnent peu à peu leur langue au profit du Wolof. L'intégration est telle que les noms Malinkés disparaissent en cédant la place à leurs correspondants en Wolof. Ce type d'assimilation est courant et dans les deux sens. Ce brassage des populations concerne toutes les régions de cet espace Soudano-Sahélien. Il est dû essentiellement aux déplacements de populations provoqués par des guerres mais également à la recherche de conditions plus favorables à la culture, à l'élevage ou au commerce. Ce type de brassage n'est pas rappeler, à certains égards, la ville française de Sarcelles dans le département du Val d'Oise, en région parisienne. Il a, sans doute, favorisé le système de correspondance des noms patronymiques.

---

<sup>55</sup> En vérité Dioula veut dire commerçant dans la langue Malinké (Bambara). Puisque le plus souvent les commerçants ne parlaient que le Malinké, le Dioula a fini par devenir une ethnie en Côte d'Ivoire appelée aussi Worodougou, le pays du Sud en langue Malinké

<sup>56</sup> Mandémori en langue Malinké (Bambara) veut dire marabout. C'est sans doute à cause de la forte islamisation de ces populations

<sup>57</sup> Il a été l'empereur prédécesseur d'Askia Mohamed à la tête de l'empire Songhoï

#### b) La correspondance des noms patronymiques

Malgré cette diversité ethnique, la plupart des divergences étaient atténuées par le système de la correspondance de noms de famille. Les différentes ethnies découvraient qu'elles avaient en commun le même ancêtre mythique<sup>58</sup>. Outre la présence des mêmes populations dans les deux pays, cette réalité traduit l'appartenance à une culture commune.

Les structures patronymiques étaient ainsi les mêmes dans les deux Etats et elles intéressaient toutes les ethnies présentes. Ces correspondances entre les noms de famille facilitaient l'intégration entre différents clans, ethnies partageant une même aire géographique ou se trouvant sur des territoires voisins.

Ainsi, les noms de famille Ba ; Sow et Barry dans les anciens royaumes du Macina et du Fouta Djallon deviennent respectivement Diakité ; Sidibé et Sangaré dans l'ancien Empire du Wassoula. De même Traoré dans le Kaarta se dit Dembélé dans le Bafing voisin ou Haïdara au Nord. C'est encore le cas des Traoré chez les Bambaras qui sont appelés Maïga chez les Sonhaïs, Wattara chez les Sénoufos ou encore Mané chez les Mandings de la Casamance. En fonction des régions, les Touré deviendront Samaké, Timéra ou Sogoba ; alors que les Sissoko seront Doumbia ou Guèye. Ces structures patronymiques témoignaient également de l'existence de liens fraternels entre les différentes populations et participaient à juguler toute situation conflictuelle.

Le nomade acceptait les quolibets du paysan et vice versa, le forgeron plaisantait<sup>59</sup> avec le Peulh ; le Sérère avec le Toucouleur et le Bambara avec le Malinké qui était également le parent à plaisanteries du Soninké. Les Traoré, Dembélé, Dansira en république du Mali correspondent aux Diop et Sané au Sénégal. De même, les Diarra, Koné, Kanouté au Soudan français sont désignés par N'Diaye et Diatta au Sénégal. Les Keïta ou Konaté en République du Mali sont appelés Niang au Sénégal. Alors que les Coulibaly, Dicko dans l'ancien Soudan français deviennent Fall au Sénégal. Les Kanté sont désignés Thiam de l'autre côté de la rivière Falémé<sup>60</sup>.

Les N'Diaye Diatta, rois du Djolof au Sénégal et Mari Diatta (l'autre nom de Soundiata, empereur

---

<sup>58</sup> Cf. CELTHO La Charte de Kurukan Fuga, citée supra, notes 12 et 13

<sup>59</sup> Voir infra, l'institution du « sanankouya » ou la parenté à plaisanterie, A1. Les différentes parentés, p. 226

<sup>60</sup> La rivière Falémé fait figure de frontière entre les républiques du Mali et du Sénégal

du Mali) ont le même totem Diatta qui veut dire lion. A vrai dire, tous ces noms sont communs aux deux pays. D'ailleurs, le Grand Djolof au Sénégal était habité en plus des Wolofs et des Sérères, par les Malinkés<sup>61</sup>. Pour autant, à cette époque, le roi du Djolof était l'allié de Soumangoura<sup>62</sup> Kanté, roi du Sosso et ennemi juré du Mandé<sup>63</sup>. Alors que le Cayor, une autre province du Sénégal, se trouvait au côté de l'empire du Mali et lui fournissait ses meilleurs chevaux<sup>64</sup>.

Au Cayor, la première des dynasties, celle de Ouagadou, qui fut fondée par Diété Fou N'Diogou Fall rappelle le berceau du Ghana. Les Guéléwars<sup>65</sup> découlent d'une aristocratie Mandingue du Mali qui est allée régner sur les Sérères du Sine-Saloum<sup>66</sup>.

Une tradition commune de l'histoire des deux pays confirmerait cette origine<sup>67</sup>. La présence de noms de famille mandingues tels que Cissé, Sylla ou Touré corrobore cette thèse. En plus des correspondances entre les noms patronymiques, leurs systèmes traditionnels présentent les mêmes structures tant successorales que religieuses.

### c) Le système successoral

Le système traditionnel a longtemps favorisé la descendance comme pratique de succession politique dans les deux pays. Cette pratique est encore patente en ce qui concerne la dévolution du pouvoir. Elle découle du principe hiérarchique. Celui-ci est scrupuleusement observé.

#### c1. Le droit d'aînesse

Le droit d'aînesse était un des piliers du fondement de la société malienne. Son respect était fondamental et continue de l'être. Il justifiait le rôle et la place réservés à l'ancien, au doyen, au

---

<sup>61</sup> Jean Boulègue, *Le grand Jolof (XIIIème – XVIème siècles)* In *Les anciens royaumes Wolofs (Sénégal)*, éd. Façades ; diffusion Karthala, 1987, p. 18

<sup>62</sup> Il est également appelé Soumaoro

<sup>63</sup> Joseph Ki-Zerbo & Djibril Tamsir Niane, *L'Afrique du XIIème au XVIème siècle*, In *Histoire générale de l'Afrique*, t. IV, éd. Présence Africaine/Edicef/Unesco (édition abrégée), 1985/1991, p. 106

<sup>64</sup> Youssouf Tata Cissé et Wâ Kamissoko, *La conquête du Djolof (Sénégal)* In *Soundjata, la gloire du Mali – La grande geste du Mali*, T. 2 ; Ch. IV, éd. Karthala – Arsan, 1988-1991, p. 87

<sup>65</sup> Voir, supra, p. 26, note n° 52

<sup>66</sup> Le Sine-Saloum est une des régions du Sénégal dont Kaolack est le chef-lieu

<sup>67</sup> Pr Cheikh Anta Diop, *ibid.*, p. 62

vieillard. Ce dernier était en effet assimilé à un sage. Il ne pouvait jamais faillir. L'ancien était le patriarche de la famille, du clan, du village. Il était au-dessus de tous. Il était la clef de voûte du système traditionnel. Tout le monde lui devait attention et obéissance. Dans toutes les circonstances, le dernier mot lui appartenait. Il avait toujours raison. Et, peu importe le sexe ou la caste<sup>68</sup>. Ce n'était pas fortuit que la Charte de Kourougan Fouga avait consacré l'article 18 au droit d'aînesse ; elle atteste de l'importance accordée à cette institution. Le principe hiérarchique découle de ce droit. En même temps, il aménage outre la transmission du pouvoir, celle du patrimoine. La dévolution successorale s'effectue ainsi d'aîné à cadet et intéresse les frères avant les fils. C'est pourquoi, l'individu obéit à l'aîné et protège le cadet. L'institution du droit d'aînesse détermine la relation entre aîné et cadet. Ce dernier doit son salut au premier qui devient du même coup le chef de la famille, du clan. L'autre demeure son protégé, le considère comme son enfant. Par conséquent, il n'y a pas ses enfants et les autres, car, tous sont cantonnés à la même enseigne.

## c2. La diversité successorale

La succession se déroulait pacifiquement. Aussi, la transmission tant du pouvoir politique qu'économique n'avait jamais été sujette à caution. Elle était régie par le droit d'aînesse. Cette institution était immuable quel que soit le type de succession. Celle-ci peut être en effet matrilineaire, patrilinéaire ou même mixte.

Elle est matrilineaire lorsque les membres du clan procèdent de la lignée féminine. C'était elle qui avait été consacrée dans l'empire du Mali ; la succession se faisait par le fils de la soeur du souverain. De nos jours, la succession matrilineaire n'est plus pratiquée dans l'espace Mandingue.

La succession est patrilinéaire lorsque la descendance des membres du clan procède de la lignée masculine c'est à dire du côté du père. Elle justifiait la dévolution du pouvoir tant au niveau national, de la province, du village et même du clan.

La succession est mixte lorsqu'elle provient à la fois des deux parents. Sans doute, l'institution de

---

<sup>68</sup> En face d'une personne âgée, la tradition ne discrimine pas ; la vieillesse l'emporte sur toute autre considération

la polygamie<sup>69</sup> a favorisé l'émergence de ce type de succession. C'était une façon de sauvegarder les liens de la grande parenté eu égard aux demi-frères et frères utérins ; la famille élargie se trouvait ainsi préservée. Toutefois, la part revenant aux parents de la lignée maternelle était toujours moindre que celle attribuée au côté paternel.

En tout état de cause, la parenté matrilineaire était beaucoup plus solide notamment dans les foyers polygames ; les enfants se regroupaient autour de leurs mères respectives véritables sous-chefs de famille.

### c3. La consécration de la succession patrilinéaire

Après la mort de Soundiata le vieux principe de la succession matrilineaire n'a pas été respecté ; c'est son fils aîné Mansa Woulin qui a été désigné pour lui succéder<sup>70</sup>.

Des troubles et l'instabilité politique ont, sans doute, été la cause de l'abandon de quelques règles traditionnelles et, bien avant l'avènement de Soundiata lui-même.

Mais, l'unification et la pacification n'avaient pas fait que des heureux. C'est ainsi que les populations commencèrent à manifester leur opposition au pouvoir central. Des signes avant-coureurs étaient visibles du temps même de Soundiata Kéïta. Car, l'abolition de l'esclavage et l'islamisation n'appelaient pas l'adhésion de nombreux dignitaires.

Après une période d'accalmie, le pays plongea de nouveau dans l'anarchie notamment pendant le règne d'un de ses fils, Khalifa. Celui-ci a été un prince indigne et sanguinaire, s'adonnant, tout le temps, à sa passion favorite, le tir à l'arc. Le comble est qu'il n'hésitait pas à tirer sur les passants<sup>71</sup>.

Le peuple, au lieu de mettre fin au règne monarchique, se débarrasse de lui en le massacrant. Puis, il revient à la règle successorale traditionnelle c'est à dire matrilineaire. C'est la preuve que le système traditionnel connaissait des contre-pouvoirs pour le réguler. Les troubles ne sont pas

---

<sup>69</sup> La polygamie est aussi vieille que l'histoire de l'humanité. Même si elle est perçue comme souvent nécessaire, elle n'a jamais été une obligation. Elle peut être considérée comme un symbole de domination économique des hommes. Pour cette raison, elle tend à disparaître, les femmes devenant de moins en moins dépendantes dans tous les aspects du ménage. Sa pratique est admise par l'islam (voir le pouvoir judiciaire traditionnel, p. 21)

<sup>70</sup> Celui-ci régna de 1250 à 1270

<sup>71</sup> Pr Cheikh Anta Diop, cité supra, p. 23

uniquement l'apanage des confins du pays. Des intrigues de palais ont bien menacé l'intégrité de l'Empire. Certes, un chef militaire énergique, Sakoura, un ancien captif, est parvenu à mettre fin à ces troubles, notamment, par des conquêtes vers le Nord à l'encontre des Touareg et dans la vallée du fleuve Niger jusqu'à Gao.

Toutefois, il sera, à son tour, assassiné à son retour de la Mecque. Ce qui provoqua un profond désarroi dans le pays. Il a fallu attendre le Mansa Kankou Moussa, un neveu de Soundiata pour que le Mali connaisse, à nouveau une période d'accalmie<sup>72</sup>. C'est sous son règne que l'Empire connut son apogée. Son célèbre pèlerinage à la Mecque a eu un écho retentissant au-delà même des frontières de l'empire. Il reviendra de son pèlerinage en compagnie de lettrés, des ingénieurs parmi lesquels Ibrahim Es Sahéli qui contribua à la construction de nombreuses mosquées notamment celles de Tombouctou et Djenné.

Mais, après son règne, des troubles ne tardèrent pas de surgir parmi les clans. Ces troubles découlaient le plus souvent de différends liés à la terre ou au mariage. Il s'y ajoute que la simple inobservation d'une règle de préséances, (laquelle devait être scrupuleusement observée<sup>73</sup>), pouvait provoquer une situation conflictuelle. Cette instabilité récurrente a participé à la fragilisation de la couronne. Elle a été le talon d'Achille de tous les pouvoirs qui ont régné dans cet espace soudano-sahélien. Et, elle leur a été fatale plus tard, notamment, devant les agressions extérieures telles les troupes marocaines<sup>74</sup> et surtout françaises.

Des royaumes vassaux ont eu également à mettre à profit cette instabilité pour recouvrer la totalité de leur indépendance, souvent se retourner contre le pouvoir central ou même se substituer à lui. C'est d'ailleurs ainsi que l'empire du Ghana a été supplanté par l'Empire du Mali. Si ce dernier a pu repousser les assauts du royaume du Sosso, il n'a pas résisté, à son tour, aux coups de boutoir de l'Empire Songhoï. Celui-ci, établi sur les deux rives du fleuve Niger, s'étendait sur une grande partie du Soudan occidental. Il a permis l'épanouissement d'une très brillante civilisation. Les

---

<sup>72</sup> Il a régné de 1307 à 1332. Son pèlerinage à la Mecque, lieu saint de l'Islam, est resté célèbre, notamment, à cause de l'or qu'il a distribué tout au long de son parcours

<sup>73</sup> Pr J. Ki-Zerbo & Pr D. T. Niane, cité supra, p. 29

<sup>74</sup> Les troupes marocaines avec à leur tête le pacha Djouder, mercenaire espagnol au service du royaume chérifien, ont vaincu l'armée de l'empire songhoï à la bataille de Tondibi (République du Mali) en 1591.

Songhoï ont adopté deux systèmes de gouvernement selon les territoires concernés<sup>75</sup>.

L'avènement de Sonni Ali Ber, en 1464, porta la dynastie des Sonni à son apogée. Toutefois, ce dernier rencontra d'énormes difficultés du côté de l'aristocratie musulmane.

Tel n'a été pas le sort réservé à Askia Mohamed<sup>76</sup>. Celui-ci est issu de l'ethnie soninké. Il profita de l'instabilité dans le pays et s'empara du pouvoir pour y installer sa dynastie. C'est la preuve que l'ennemi ne venait pas toujours de l'extérieur.

En plus de sa piété, il était un grand stratège et un organisateur hors pair. C'est ainsi que sous son règne, il mit en place à sa cour, un protocole qui devait être respecté rigoureusement.

Le djina-koï (généralissime) était le seul de toute l'armée qui ait le droit de s'asseoir sur un tapis pendant les audiences du souverain<sup>77</sup>. Le kan-fari dont la résidence se trouvait à Tindirma, était

---

<sup>75</sup> D. T. NIANE (dir.), Histoire Générale de l'Afrique, l'Afrique du XII<sup>ème</sup> au XVI<sup>ème</sup> siècle, t. IV, éd. UNESCO, 2000, p. 224 et s. : « Un premier groupe comprenait les provinces conquises gouvernées par des chefs nommés et révocables à tout moment par l'askia. Ces gouverneurs, hiérarchisés, exerçaient tout le pouvoir souverain à l'exception de la justice, confiée aux cadis. Ils portaient les titres suivants : fari, ou farma, ou farba, dérivé de l'institution manden farin. L'empire du Mali avait des farin (gouverneurs) dans la boucle du Niger : Sonni Ali et les Askia gardèrent la fonction et le titre. Le koy était une institution songhay et signifie chef, donc de moindre importance. Il en était de même de mondzo, qui s'appliquait aussi bien à une localité (Tinbuktu mondzo) qu'à un département ministériel (fari mondzo) ; le titre cha de Marenfa et d'autres nous sont inconnus. L'empire était divisé en deux grandes provinces : le Kurmina à l'ouest et le Dendi au sud-est. La fonction de Kurmina fari ou kanfari fut, à quelques rares exceptions près, exercée par des princes de sang, souvent même par le dauphin impérial. Le Kurmina fari résidait à Tindirma. Il était le deuxième personnage de l'Etat... Le Dendi fari, gouverneur de la province du Dendi, supervisait toutes les provinces du Dendi, c'est-à-dire la partie sud-est de l'empire. Il était le troisième personnage de l'Etat ; le titulaire était généralement un grand dignitaire de la cour. ...

D'autres provinces, de second ordre, étaient gouvernées par des chefs nommés par l'askia : c'étaient le dara koy, le dirma koy, le hombori koy, l'arabinda, le benga farma, le kala cha, le baghena farma, qui avait perdu son titre d'askia, etc...

L'administration indirecte concernait les pays vassaux ou tributaires. Le chef du pays était investi selon les coutumes locales et reconnu par l'Askia. Il arrivait pourtant des contestations entre prétendants ou des rébellions contre l'autorité impériale. L'Askia intervenait dans ce cas et imposait son candidat. C'est ainsi que le fondoko du Macina fut détrôné par Askia El-Hadj Muhammad III, qui le fit exiler à Gao. Les Etats hawsa (Kano, Katsena), le royaume d'Agadès, l'empire du Mali, la fédération des Touareg Kel Antassar (les Andasen d'Al-Sa'di), celle des magcharen (Touareg d'origine sanhadja de la région Tombouctou-Walata) étaient dans cette catégorie d'Etats plus ou moins tributaires selon l'orientation de la politique de Gao. Leurs souverains devaient payer des tributs périodiques, apporter leurs contingents guerriers quand l'empereur le demandait et entretenir de bonnes relations par des visites, des cadeaux et des mariages ».

<sup>76</sup> Askia Mohamed a été un des empereurs du Songhoï (empire qui a succédé à celui du Mali). Il était connu pour sa piété

<sup>77</sup> Les autres koï (koy) gouvernaient des provinces de moindre importance contrairement aux fari qui avaient en

considéré comme un véritable vice-roi. Le dendi-fari, le gouverneur d'une des provinces les plus importantes de l'empire, celle limitrophe du haut-Dahomey, était le seul qui puisse faire des observations en toute franchise au souverain sans qu'il lui en coûte. Les bara-koï avaient un droit de veto ; ils sont tous issus de femmes nobles à l'exception de Mansa Kintade, de mère esclave. En revanche, contrairement à ces derniers, tous les Askia sont issus de concubines<sup>78</sup> à l'exception de l'Askia Mohamed. Le dirma-koï était le seul à pouvoir entrer à cheval dans l'enceinte du Palais impérial. Le cadi pouvait employer les serviteurs du roi. Comme partout dans cette zone sahélienne, seul le guesséré-koï (griot) pouvait interpeller l'Askia, en audience.

Au Cayor, toutes les charges politiques étaient héréditaires au-dessous de la royauté. C'est pourquoi, il était impossible d'y nommer quelqu'un qui n'y avait pas droit de par son appartenance à la caste correspondante. En dehors d'une compétition entre ressortissants d'une même famille, aucune intrigue n'était possible au niveau de ces successions<sup>79</sup>. Malgré son profond ancrage, le système traditionnel demeurait également imprégné des structures religieuses.

#### d) Le système religieux

En effet, dans le système traditionnel de l'Empire du Mali, les ancêtres constituent le lien entre le passé, le présent et le futur. Ainsi, les apports des religions monothéistes n'ont pas fondamentalement changé cette spiritualité qui est une caractéristique profondément ancrée dans la société. Le culte des ancêtres est omniprésent quelle que soit la religion embrassée.

##### d1. Les forces invisibles

L'empereur correspond au patriarche. De ce fait, il est, à la fois, leader séculaire et religieux. En outre, il est l'intermédiaire entre les vivants et les morts. D'ailleurs, les morts ne sont pas morts ; ils sont seulement absents, partis en voyage, en attendant les personnes ici présentes.

---

charge les provinces les plus importantes

<sup>78</sup> Dans l'interprétation traditionnelle de l'Islam, un homme peut prendre pour épouses jusqu'à trois femmes à la condition de pouvoir les entretenir. Au-delà, elles ne peuvent être que des concubines.

<sup>79</sup> Pr Cheikh Anta Diop : cité supra

Ainsi, ils veillent sur les vivants qui leur doivent beaucoup d'attention. Leurs malédictions peuvent s'abattre sur les vivants, et les punir de leurs déviations, à n'importe quel moment. Les défunts participent à la vie de la société. Par ailleurs, la terre ne peut pas faire l'objet d'une appropriation privée ; en l'occurrence, ce sont l'Empire ou ses représentants qui les attribuent.

Le malien est profondément croyant et vit dans l'intimité des puissances invisibles. Les croyances surnaturelles reposent sur des cosmologies complexes qui font que tout être ou toute chose sont intégrés à une certaine cosmogonie. Tout fait incontrôlé peut provoquer des catastrophes, des nuisances que, seuls des sacrifices peuvent souvent enrayer. C'est pourquoi, des interdits et des rites sont formulés. Les populations se doivent de les observer scrupuleusement. Un acte non conforme peut être à l'origine d'épidémies, de catastrophes voire de la mort. Les puissances invisibles peuvent intervenir en faveur des êtres humains.

Aussi, elles ont droit à être récompensées d'offrandes. Les totems sont respectés et bien entretenus. Chaque clan en dispose, par parenté ou par alliance. Ainsi, les Keïta et Niang ou les Diarra, Koné et N'Diaye sont alliés au lion. Les offrandes sont déposées dans des autels et autres bois sacrés. Les dieux sont responsables de l'ordre et du désordre de l'univers.

## d2. L'Islam noir<sup>80</sup>

Très longtemps, les souverains ne se sont convertis à l'Islam que par pur opportunisme. La pratique de cette nouvelle religion n'était, le plus souvent, qu'une façade ; elle n'était pas sincère. C'est ainsi qu'avant de partir en guerre, un musulman de Casamance faisait prendre les augures par l'imam lui-même et faisait des libations aux morts. Dans les champs, des pieux barbouillés de farine de riz ou de maïs mêlée à du sang de chèvre devaient assurer des bonnes récoltes<sup>81</sup>.

Les sept dynasties du royaume du Cayor<sup>82</sup> n'avaient pas encore embrassé totalement l'Islam au

---

<sup>80</sup> Un mélange des traditions locales et de religion musulmane caractérisé par la présence de confréries sous la houlette de marabouts très influents. Ce syncrétisme a énormément contribué à la diffusion de l'Islam dans les Etats

<sup>81</sup> Joseph Ki-Zerbo & Djibril Tamsir Niane, L'Afrique du XII<sup>ème</sup> au XVI<sup>ème</sup> siècle, In Histoire Générale de l'Afrique, éd. Présence Africaine/Edicef/Unesco, 1985, p. 132

<sup>82</sup> Actuellement dans la région de Thiès au Sénégal. Lat Dior Diop était le roi le plus célèbre ; il a longtemps résisté

moment de la conquête du Sénégal. D'ailleurs, les adeptes de cette religion étaient méprisés<sup>83</sup>. Il n'empêche que l'Islam ne cessait de progresser, les marabouts poursuivaient leur oeuvre de conversion des masses. C'est ainsi que l'équilibre traditionnel s'est trouvé subverti par la religion en plus du commerce et des influences extérieures arabes d'abord, françaises ensuite. Outre, l'aspect maraboutique véhiculé par les peuplades nord-africaines, l'Islam s'est facilement adapté à la culture locale. Certes, la sainteté du Coran n'a jamais été mise en question ; elle demeure le ciment de toutes les interprétations rencontrées ici ou là.

En effet, il n'y a qu'un seul Dieu, Allah et Mohamed est son prophète. L'adhésion à l'Islam qui veut dire soumission implique en plus du respect de cette profession de foi, celui des quatre autres préceptes : les cinq prières ; le jeûne ; l'aumône et le pèlerinage à la Mecque, au moins une fois dans sa vie, lorsqu'on a les moyens. Bien sûr, d'autres obligations sont prescrites. C'est le cas de l'alcool auquel tout musulman doit s'abstenir de boire. Il doit, également, s'interdire de manger de la viande de porc. Il doit, en plus, oeuvrer pour la diffusion de l'Islam.

Cependant, les coutumes d'inspiration animiste sont ancrées plus profondément dans la cosmologie même si, à plus d'un titre, elles ont été énormément influencées par le droit musulman et vice versa au point de donner naissance à ce qui est convenu d'appeler Islam noir. Cette notion d'Islam noir relevait, à vrai dire, d'une conception paternaliste avec une connotation raciste. Celle-ci assimilerait en effet l'Islam africain à un Islam mineur, enfantin et même folklorique. Cet Islam serait foncièrement différent de celui pratiqué par les Arabes, seul authentique.

Mais, au-delà de ce cliché tendancieux, il existe bel et bien une spécificité africaine de l'Islam comme il y a une spécificité asiatique, européenne ou encore américaine de l'Islam. D'ailleurs, l'Islam noir n'est pas uniforme. C'est notamment le cas dans le territoire de l'ex-Fédération du Mali. Dans les deux pays, l'approche religieuse n'est pas exactement la même d'une confrérie à une autre. C'est cet aspect confrérique qui y caractérise fondamentalement la pratique religieuse. En outre, l'Islam n'a pas pu mettre un terme aux croyances ancestrales. Il s'y est plutôt dilué. L'Islam noir

---

farouchement à la conquête française.  
<sup>83</sup> Pr C. A. Diop, cité supra

intègre ainsi les totems et culte des ancêtres qui sous-tendent la cosmogonie africaine. Et, les amulettes écrites avec des versets coraniques sont venues s'ajouter aux gris-gris traditionnels.

### d3. L'évolution du système traditionnel

Le système traditionnel n'est jamais resté figé. Le phénomène de l'esclavage en est une parfaite illustration. Sa pratique a été interdite sur toute l'étendue de l'Empire. Pour autant, elle n'a jamais cessé d'exister. Deux types d'esclavages coexistaient : l'esclavage traditionnel et l'esclavage religieux.

Le premier fut, sans conteste, l'esclavage traditionnel. Il est la conséquence inévitable des conflits armés entre clans, villages ou provinces. Ces conflits opposaient la plupart du temps des populations voisines. Des situations conflictuelles ne manquaient pas. Elles pouvaient naître en dehors de questions d'ordre territorial. Il pouvait s'agir de l'opposition entre individus, entraînant par la suite des clans, des villages entiers et même des provinces. Alors, des combattants vaincus ou même de simples gens enlevés deviennent des captifs de la partie victorieuse.

Sans doute, le traitement qui leur est réservé, au début, est pénible. Mais, par la suite, ces prisonniers bénéficient d'un meilleur traitement. Ils arrivent à s'intégrer parmi les populations surtout lorsqu'ils sont de la même ethnie. Ils sont cantonnés à des travaux des champs ou enrôlés souvent dans les armées des vainqueurs comme supplétifs. Ils finissent par porter le nom patronymique de leur maître. Mais, ils n'y sont pas contraints. Ils peuvent aussi opter pour un nom patronymique local correspondant au leur s'ils sont d'une ethnie différente.

Il arrive que certains de ces captifs connaissent un destin exceptionnel. Un des plus célèbre est incontestablement N'Golo Diarra. Au service du souverain Biton Coulibaly du royaume Bambara de Ségou, il a gravi tous les échelons de l'armée jusqu'à en prendre le commandement. Il fomenta un coup d'Etat qu'il réussit et mit fin définitivement à la dynastie des Coulibaly à Ségou.

L'esclavage religieux est le fruit de guerres religieuses. Les troupes sous la bannière du croissant vert s'attaquent à des populations païennes afin de les obliger à embrasser la nouvelle religion.

Normalement, une fois la conversion dans la religion acquise, les gens deviennent frères et

recouvrent leur liberté au même titre que leurs nouveaux coreligionnaires. Malheureusement, il arrive de manière plus que fréquente que les choses se passent très différemment. Un système de total asservissement physique et mental est mis en place. Il consiste en un endoctrinement sciemment planifié. Il est insidieux surtout lorsqu'il est question d'ethnies différentes. Il est inculqué à l'esclave de ne point plaindre son sort car il sera meilleur dans l'au-delà, dans l'autre monde. Il est ainsi pris dans une sorte d'engrenage au point d'être sincèrement heureux de sa situation. Il est même convaincu que le pèlerinage de son maître l'exonère d'accomplir le sien pourtant un des cinq piliers de l'Islam. Cet esclavage religieux devient idéologique et hypocrite. Tout est mis en œuvre pour que l'individu accepte sa condition. Elle lui a été expressément réservée. C'est la volonté divine. Si la force permet de recouvrer la liberté dans l'esclavage traditionnel, seules l'érudition et la richesse à la fois arrivent à briser les chaînes de ce triste statut qu'est l'esclavage religieux. En effet, l'érudition seule rend le captif plutôt servile, malléable. Alors que l'unique richesse fait de lui une sorte de financier complice de son propre sort.

Il est vrai que l'indépendance dans l'un ou l'autre cas n'anoblit pas complètement l'esclave. Le voisinage continuera toujours de lui rappeler sournoisement sa condition. C'est pourquoi, seul l'exil permet d'échapper à cet étiquetage tant le système traditionnel est rigide. L'accès à l'éducation d'un nombre de plus en plus important d'individus a participé d'une façon indéniable à l'évolution du système traditionnel. Le chef traditionnel ne trouve plus d'inconvénient à envoyer ses propres enfants à l'école du colon. Auparavant, c'étaient les enfants issus des familles des bases castes qui se voyaient désignés. Ils se retrouvaient également enrôlés sous les drapeaux. Les mêmes qu'on envoyait dans les chantiers pour les travaux forcés. Les noms des jeunes filles ne diffèrent plus de ceux des garçons ; les personnes des deux sexes répondent désormais du même nom patronymique<sup>84</sup>. Il est vrai que cette adaptation s'est faite grâce à la tolérance de l'Administration coloniale et parfois même sous son impulsion.

---

<sup>84</sup> En plus de la correspondance des noms patronymiques entre les ethnies et les clans, il y en avait également au sein d'une même ethnie ou dans un même clan. Par exemple, les personnes de la lignée « Kéita » du sexe féminin avaient pour nom patronymique « Soucko » ; les Traoré : « Dansira » et les Sissoko : « Demba » ou « Sakiliba » suivant les provinces

## **B. Contrôle juridictionnel et système colonial**

Contrairement au système traditionnel, le régime colonial ne méconnaît pas le contrôle juridictionnel. Celui-ci n'est rien d'autre que la transposition du climat politique en cours dans la Métropole dans les pays d'Outre-Mer. C'est donc délibérément que ses procédures sont viciées eu égard à des statuts différenciés entre les citoyens de la puissance coloniale et les autochtones.

La présence française débute véritablement dans cette partie de l'Afrique de l'Ouest avec la création de la compagnie du Cap Vert par Richelieu en 1633 au Sénégal. Puis un premier comptoir est installé en 1638 à l'embouchure du Fleuve Sénégal sur l'Ile de Bocos. Un second comptoir dénommé Saint Louis est fondé en 1659 sur l'Ile de N'Dar. La même année, débute également la construction d'une habitation fortifiée. Ces points de rencontre du commerce maritime et continental après les comptoirs de traite esclavagistes du XVIIème siècle n'ont qu'une activité insignifiante. De nouvelles idées ont émergé en métropole. La puissance publique sous l'impulsion du Conseil d'Etat prêtait beaucoup plus d'attention aux doléances des populations. Ce régime s'est illustré dans les dernières années de sa domination par une certaine volonté de démocratisation. Entre-temps, de réels bouleversements ont affecté les relations internationales. Et il n'était plus possible de ne pas afficher un désir de promouvoir le progrès social des peuples autochtones. Tout le monde était désormais persuadé de se trouver en face d'authentiques civilisations ; il n'était donc plus question d'apporter la Civilisation. Certes, l'indigénat (1) du début de la pénétration coloniale rappelle, encore de nos jours, de tristes souvenirs. Mais, l'émancipation des populations amorcée par la suite témoigne un vrai changement de regard envers les colonies (2).

### 1°) L'indigénat

L'implantation des Européens n'a pas été trop mouvementée à cause du faible peuplement des côtes et de la localisation des royaumes puissants à l'intérieur du continent. En effet, à cette époque, l'Empire du Mali n'était pas tourné vers la façade maritime. Ses contacts avec le monde extérieur se faisaient plutôt par les routes commerciales qui traversaient les régions du Sahara et du Sahel.

### a) L'expansion coloniale<sup>85</sup>

C'est à partir de 1852, notamment, sous le second empire, que la politique coloniale française va s'intensifier. L'avènement du machinisme va accroître les besoins en matières premières. Ainsi, une stratégie d'occupation va petit à petit, à partir des comptoirs, se mettre en place. Cette politique coïncide avec l'arrivée en 1854 d'un nouveau gouverneur du nom de Faidherbe au Sénégal. Elle marquera le début de la période de colonisation effective, notamment, par la transformation de certains comptoirs en villes coloniales.

En dix ans de 1854 à 1864, tout le littoral compris entre les Fleuves Sénégal et Saloum passe sous domination française. Des postes militaires sont construits en Casamance. Des traités de protectorat sont conclus voire imposés aux chefs locaux permettant ainsi le contrôle de la vallée du Fleuve Sénégal. Des lignes de chemins de fer ou des routes ont été construites mais elles étaient principalement destinées à acheminer les matières premières de l'intérieur vers le port de Dakar puis en direction de la métropole.

L'expansion coloniale va s'accélérer à partir de 1876. Il s'agit d'atteindre le fleuve du Niger. Cette étape de la politique coloniale nécessitera des moyens militaires considérables. Car, ces campagnes vont se heurter à de fortes résistances locales.

---

<sup>85</sup> Les motivations de l'expansion coloniale sont essentiellement d'ordre pragmatique. Il n'empêche que celles-ci s'entourent de considération morale, notamment.

La droite fut d'abord anticolonialiste car, pour elle, l'expansion coloniale dissipe les énergies qui devraient plutôt être orientées vers les provinces que sont l'Alsace et la Lorraine. Une partie de la gauche a en revanche été longtemps colonialiste.

Le principal promoteur en fut Jules Ferry, au début de la III<sup>e</sup> République. Parmi les idées mises en avant par celui-ci, il y a l'idée que les « races supérieures », en l'occurrence les Blancs, doivent apporter la civilisation aux « races inférieures », les Noirs ou les Asiatiques.

Georges Clemenceau, autre figure politique majeure de la même période, y était farouchement opposé. Il affronta violemment Jules Ferry sur la question coloniale, causant la chute du gouvernement de ce dernier. Son discours à la Chambre des députés le 31 juillet 1885 reste encore mémorable : « Les races supérieures ont sur les races inférieures un droit qu'elles exercent, ce droit (...) est en même temps un devoir de civilisation. Voilà en propres termes la thèse de M. Ferry, et l'on voit le gouvernement français exerçant son droit sur les races inférieures en allant guerroyer contre elles et les convertissant aux bienfaits de la civilisation. Races supérieures ? Races inférieures, c'est bientôt dit ! Pour ma part, j'en rabats singulièrement depuis que j'ai vu des savants allemands démontrer scientifiquement que la France devait être vaincue dans la guerre franco-allemande parce que le Français est d'une race inférieure à l'Allemand. Depuis ce temps je l'avoue, j'y regarde à deux fois avant de me retourner vers un homme et vers une civilisation, et de prononcer : homme ou civilisation inférieurs ...»

Le chef marabout El Hadj Oumar Tall va livrer à l'envahisseur de farouches combats. L'attaque du fort de Médine dans l'actuelle République du Mali est restée mémorable. Le chef religieux finira par se replier vers l'Est et construire un Etat indépendant. L'Almamy Samory Touré de son côté n'arrêtera pas de harceler les troupes coloniales depuis les bases de son Empire du Wassoulou. Maba Diakhou Bâ tenta d'unifier les pays situés au Nord de la Gambie et Lat Dior Diop continuera d'opposer une vive résistance à la présence étrangère au Cayor. Alboury N'Diaye et Mamadou Lamine Dramé font de même sur le haut fleuve et au Boundou. En Casamance, la résistance est menée par les chefs religieux comme Fodé Kaba Doumbia. Le chef Targui Firhoun ne cessera les hostilités dans le Nord de l'actuelle République du Mali que vers la fin des années 1930.

Malheureusement, tous ces mouvements ne sont pas coordonnés. Des rivalités internes ont toujours empêché les unions. C'est particulièrement regrettable que la mésentente entre l'Almamy Samory Touré<sup>86</sup> et Tiéba Traoré, roi du KénéDougou, ait empêché l'alliance objective de leurs deux forces armées. Et, c'est tout naturellement que Babemba Traoré<sup>87</sup> et ses célèbres Tatas entourant Sikasso, la capitale du royaume, n'aient rien pu faire contre la pénétration coloniale. Ces fâcheux différends ont constitué une aubaine pour le colon.

#### b) L'administration directe

L'Afrique occidentale française (AOF) est créée par un décret du 16 juin 1895. Elle regroupe à son origine quatre colonies : le Sénégal, le Soudan, la Guinée et la Côte d'Ivoire. Le transfert de la capitale fédérale de Saint-Louis à Dakar va s'opérer en 1902. Le Dahomey, le Niger et la Mauritanie vont y être successivement rattachés. En 1921, une partie du Soudan devient la Haute-Volta qui sera dissoute en 1932 et reconstituée en 1947.

Les colons ont imposé certaines monocultures comme l'arachide au Sénégal. La voie ferrée va favoriser sa diffusion dans les campagnes. Au Soudan français, c'est la production du riz qui a été privilégiée. Il est prévu de faire de ce territoire le grenier de l'AOF. Par la suite, l'organisation des

---

<sup>86</sup> Empereur du Wassoulou -territoire qui s'étendait du Sud de l'actuelle République du Mali, le Nord de la Côte d'Ivoire à la Haute Guinée (Konakry)

<sup>87</sup> Successeur de Tiéba Traoré

territoires a été bouleversée ce, le plus souvent, à l'encontre de la volonté des populations. Les limites administratives ont été fixées sans tenir compte des réalités locales. C'est pourquoi il n'est pas rare de constater de part et d'autre des frontières un même peuple, une même ethnie, un même clan voire une même famille<sup>88</sup>. Néanmoins, la présence d'un contrôle juridictionnel est indéniable pour la bonne raison que l'idée nationale, les modes de production ou encore l'organisation politique ont été transposés de la métropole aux colonies.

Le régime colonial français reposait essentiellement sur une administration directe<sup>89</sup>. Il se caractérisait par la mise en place d'une administration conduisant à un maillage du territoire et à la perception de l'impôt en numéraire et la domination des négociants, surtout, ceux originaires de Bordeaux. La puissance de ces derniers était considérable tant en métropole qu'aux colonies. Leur puissance économique, notamment en Gironde, leur permettait d'influer sur bon nombre de décisions politiques y compris pour la nomination des fonctionnaires dans les colonies.

L'organisation politique était une parfaite illustration de l'ordre colonial jusqu'en 1945. En effet, du Commandant de Cercle au Gouverneur, règne un système hiérarchique autoritaire qui se soucie peu des structures traditionnelles en place. C'est dire que la colonisation a porté de rudes coups au système traditionnel. Les autorités traditionnelles ont été intégrées dans l'administration coloniale mais au plus bas niveau. En outre, leurs prérogatives traditionnelles ont presque été confisquées sinon piétinées. Non seulement, elles ont été privées de ressources, des impôts ou de leurs

---

<sup>88</sup> Les découpages ont été effectués sans tenir compte de l'homogénéité des populations locales encore moins de leurs avis. Heureusement, la Charte de l'Unité africaine a consacré l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Normalement, ce découpage arbitraire aurait dû favoriser le regroupement sinon l'union d'Etats. Car les populations qui se trouvaient de part et d'autre des frontières étaient les mêmes. Mais, rien de tel, à ce jour ; l'exemple de la fédération du Mali a été un échec cuisant

<sup>89</sup> Une loi du 20 mars 1894 institue, en remplacement d'un sous-secrétaire d'Etat, un véritable ministère des Colonies. Celui-ci est chargé de centraliser la gestion des colonies : tous les territoires appartenant à la France ou protégés par elle hors d'Europe. Les administrateurs sont formés par l'Ecole coloniale.

Le gouverneur général de l'AOF, qui est aussi dans un premier temps, le gouverneur du Sénégal réside à Saint-Louis. Le premier nommé est Jean-Baptiste Chaudié. Le 29 juillet 1901, la Banque du Sénégal devient la Banque de l'Afrique Occidentale. Créée sous forme de société anonyme, elle dispose du privilège d'émission. La Banque avait déjà quitté Saint-Louis pour Dakar. En 1902, c'est la capitale elle-même qui est transférée à Dakar. Elle y restera jusqu'à la dissolution de la fédération.

Après sept années de fonctionnement, les fonctions de gouverneur général d'AOF et de gouverneur du Sénégal sont dissociées. Ernest Roume a été le dernier gouverneur à exercer les deux postes

pouvoirs de coercition mais, en l'occurrence, l'administration coloniale s'était arrogée le droit d'intervenir, à tout moment, dans la gestion des affaires locales.

Il est vrai que le chef traditionnel est resté en place et se trouve souvent à la tête de nouvelles circonscriptions administratives créées de toutes pièces. Le comble est que ces personnages ne représentaient qu'eux-mêmes. Il est évident qu'ils ont été désignés en méconnaissance des mécanismes du système traditionnel. En plus de ce drame, les autorités traditionnelles ont été contraintes d'exécuter des ordres totalement impopulaires. C'est le cas pour les corvées, l'envoi de contingents de travailleurs dans les mines, chantiers ou dans les plantations. C'est aussi le cas de leur collaboration dans les déplacements arbitraires de populations. Un autre aspect du système, non des moindres, est l'instauration du travail forcé pour le portage ou les travaux d'infrastructure, souvent avec l'aide des autorités traditionnelles.

Mais, le chef traditionnel, légitime ou pas, est resté en place en tant que représentant de l'administration coloniale auprès de ses sujets. Des écoles ont même été construites à l'intention de leurs enfants telle l'école des fils de chefs à Saint-Louis. De cette école sortiront plus tard les supplétifs de l'administration coloniale. Ces derniers seront de précieux et efficaces intermédiaires entre le colon et les masses populaires. Si au début de l'époque coloniale, les chefs traditionnels rechignaient à envoyer leurs propres enfants dans cette école ou parmi les tirailleurs, il n'en a pas été de même par la suite, notamment, après la pacification totale du territoire.

### c) La pétition des populations de Saint-Louis du Sénégal

Toutes les institutions transmises par l'administration coloniale n'ont pas toujours été à l'avantage des populations locales. La pétition<sup>90</sup> des habitants de Saint-Louis adressée aux Etats Généraux de 1789 en est une preuve patente. Et, l'histoire des électeurs des quatre communes<sup>91</sup> du Sénégal l'illustre parfaitement par leur caractère instructif.

En effet, le 15 avril 1789, des notables de la ville de Saint-Louis du Sénégal certes des mulâtres

---

<sup>90</sup> François Zuccarelli, *La vie politique Sénégalaise (1789/1940)*, éd. CHEAM, 1988, pp. 15-16

<sup>91</sup> Saint-Louis ; Gorée ; Dakar et Rufisque

décident d'envoyer leur cahier de doléances aux Etats Généraux, en métropole.

Il s'agit d'une violente diatribe contre la compagnie de Guyane spécialiste dans la traite négrière. Cette récrimination s'adressait également aux représentants du pouvoir central accusés d'entraver la liberté du commerce.

C'est le sieur Lamiral, un natif de la ville de Strasbourg, intéressé et présent dans la colonie qui l'a, sans doute, rédigé. D'ailleurs, c'est lui-même qui va, déposer le manuscrit, à l'Assemblée Nationale et va en suivre le cheminement. Le commerce au Sénégal est rendu libre pour tous les français satisfaisant ainsi l'opinion publique et le Tiers Etat<sup>92</sup>.

Incontestablement, c'est le triomphe de la revendication principale des mulâtres ce, grâce au savoir-faire du sieur Lamiral. Ce dernier s'est, entre-temps, donné le titre de député tout en poursuivant son action revendicative. En réalité, il était sans mandat. Mais, il traduisait presque fidèlement l'esprit des réclamations de ses anciens concitoyens de Saint-Louis du Sénégal.

C'est ainsi qu'il dépose le 14 mars 1791 à l'Assemblée Nationale une « adresse des habitants du Sénégal » dans laquelle, il suggère la séparation des pouvoirs militaire et civil dans la colonie en même temps que l'élection d'un député et d'officiers municipaux à Saint-Louis et Gorée.

Toutefois, le projet de décret dont le comité colonial a remis en forme ces idées n'a jamais été examiné en séance première de l'Assemblée Nationale.

#### d) La révolte des populations originaires des quatre communes

La colonisation a sensiblement bouleversé l'organisation sociale des populations. Il n'en demeure pas moins que les traditions ont pu résister. Les revendications récurrentes traduisent cette résistance des populations. Et, leur insatisfaction a fini par provoquer de sérieux remous.

#### d1. Des décisions malencontreuses ont incontestablement mis le feu aux poudres.

D'une part, bien que les troubles de la Révolution n'atteignent pas le Sénégal, le nouveau gouverneur a provoqué de vives réactions en reconstituant la compagnie à privilèges pour le

---

<sup>92</sup> Décret du 23 janvier 1791, sanctionné par le Roi

commerce de la gomme sur le fleuve Sénégal. Surtout que lui-même, son épouse et son officier d'ordonnance participent à la constitution du capital social de la société<sup>93</sup>.

D'autre part, il fait emprisonner un commerçant mulâtre honorablement connu au motif qu'il n'a pas présenté, à une commission, des esclaves récemment introduits dans l'Île.

Les populations se révoltent et sans trop de ménagements conduisent ce gouverneur, son épouse et son officier d'ordonnance à bord d'un navire qui lève aussitôt l'ancre pour Gorée.

## d2. L'autre situation contentieuse

Elle concerne les électeurs des quatre communes de Saint-Louis ; Gorée ; Dakar et Rufisque dont les habitants sont citoyens français. Au moment où les élections vont débiter, seules deux villes sont de vieille tradition urbaine française : Saint-Louis et Gorée. Les Villes de Rufisque et Dakar, en voie d'urbanisation, plus dynamiques au plan commercial, sont soumises à l'influence de nouveaux venus européens, surtout commerçants et négociants. Toutefois, le corps électoral ne comprend que les originaires de la métropole et les mulâtres. D'ailleurs, ces derniers ne sont considérés comme citoyens français par la naissance que depuis les élections de 1848. Les autochtones, pour leur part, ne sont dispensés de toute preuve de naturalisation que s'ils justifient une résidence de plus de cinq ans à Saint-Louis ou à Gorée. Par la suite, le droit de vote est reconnu aux originaires des quatre communes<sup>94</sup>. Mais, les droits politiques sont distincts des droits civils. Pour être électeur, il faut être français et non citoyen français<sup>95</sup>.

Dès lors, les natifs des quatre communes jouissent d'un droit spécial et localisé qui leur permet de prendre part à toutes les élections mais seulement dans la commune de leur lieu de naissance. Par la suite, les métropolitains ou mulâtres français par la naissance ou par naturalisation sont citoyens et électeurs quel que soit leur domicile dans la colonie. Cependant, les indigènes eux gardent leur statut civil. Ils ne sont électeurs qu'à la double condition d'être natifs de l'une des quatre communes et d'y être domiciliés.

---

<sup>93</sup> François Zuccarelli, cité supra

<sup>94</sup> F. Zuccarelli, cité supra

<sup>95</sup> F. Zuccarelli, cité supra

#### e) Les tirailleurs sénégalais

Dès leur arrivée sur le continent, les européens notamment les explorateurs ont eu recours au service de guides africains. A leur installation, ils ont eu tout de suite besoin d'utiliser des populations autochtones pour leur protection et celle de leurs biens. La conquête territoriale les a amenés à lever des troupes de fantassins comme supplétifs. C'est le cas de la « compagnie des volontaires du Sénégal » créée en 1789 et composée principalement d'indigènes.

Mais, c'est véritablement le 21 juillet 1857 par le décret impérial portant création d'un corps d'infanterie indigène, à l'instigation de Faidherbe que prend naissance le célèbre corps des « Tirailleurs Sénégalais ». Malgré ce qualificatif, ils n'étaient pas tous des Sénégalais. C'est donc un terme générique désignant les ressortissants de l'Afrique occidentale française (A.O.F.). Ils venaient principalement du Sénégal, du Soudan (actuel Mali), de la Haute Volta (actuel Burkina Faso), de la Guinée ou de la Côte d'Ivoire. Toutefois, certains étaient originaires d'Afrique Centrale comme le Tchad ou l'Oubangui Chari (Centrafrique). Des Malgaches faisaient également partie de ce fameux corps. Ces troupes devinrent le bras armé de la colonisation française. Elles ont combattu contre la résistance locale animée par l'Almamy Samory, Babemba Traoré, El Hadj Oumar, Alboury N'Diaye, Lat Dior Diop, Firhoun ou encore Mamadou Lamine Dramé.

Elles ont servi dans les deux guerres mondiales très souvent dans les premières lignes comme chairs à canon. Elles ont largement fourni un lourd tribut pour la victoire, dans la grande guerre mais aussi dans la dernière. D'ailleurs, toutes les campagnes dès l'origine ont causé tellement de pertes à ces troupes qu'il est très difficile de les évaluer. Pour autant, démobilisés, les anciens Tirailleurs n'ont jamais touché les mêmes allocations que leurs collègues métropolitains malgré les promesses des différents gouvernements.

Ceux de Thiaroye, une commune du département de Pikine dans la région de Dakar au Sénégal ont plutôt connu les pires atrocités. En effet, ils ont été l'objet d'un véritable massacre dans la nuit du 1er décembre 1944 avec pour seul et unique tort d'avoir osé revendiquer leur dû légitime. Pourtant, ils s'étaient farouchement battus lors de l'offensive allemande de mai-juin 1940. Ainsi, la plupart étaient restés prisonniers des Allemands en France puis employés comme travailleurs

forcés dans des fermes ou des usines d'armement. Faisant partie des premiers prisonniers libérés, démobilisés et rapatriés. A la suite d'une manifestation, les généraux Dagnan et de Boisboissel ont donné l'ordre d'ouvrir le feu, faisant soixante-dix tués, autant de blessés graves et des centaines de blessés légers sur un total de près de 1300 soldats. Trois cents sont renvoyés sur Bamako, au Soudan, actuel Mali et trente-quatre survivants, considérés comme meneurs, sont condamnés à de la prison tout en perdant leurs à l'indemnité à la démobilisation. Malgré la grâce accordée par le Président Vincent Auriol au cours de sa visite à Dakar en juin 1947, ces braves combattants n'ont jamais recouvré leurs droits à la retraite militaire<sup>96</sup>.

Après la seconde guerre mondiale, ils ont été utilisés, en Métropole, comme force de répression pour mater les ouvriers en grève dans les mines de charbon du Nord ou les dockers du port de Marseille. En Afrique, elles ont servi au Maghreb, au Cameroun et surtout à Madagascar.

#### f) L'extension de la citoyenneté française

Ce changement n'a jamais cessé d'être réclamé par les élus des colonies tant en métropole qu'au niveau local et par les masses populaires. Ces aspirations ont été amorcées à la conférence de Brazzaville, au Congo en 1944. C'est après que le régime discriminatoire de l'indigénat ait disparu avec la suppression des juridictions pénales indigènes.

La loi dite Lamine Guèye de 1946 a étendu la citoyenneté française avec tous les droits et libertés aux ressortissants des territoires d'Outre-mer. Cette année a vu, également, la loi du 1er juillet 1901 s'appliquer aux colonies avec la liberté d'expression permettant la création de partis politiques locaux alors qu'auparavant il leur fallait la couverture des organisations politiques de la Métropole. Toutefois, la liberté de réunion aussi bien que la liberté de la presse ont été de précieux acquis et surtout une grande avancée démocratique tout autant que la suppression du double collège.

---

<sup>96</sup> Diop B. B., Thiaroye terre rouge, dans *Le temps de Tamango*, L'HARMATTAN, 1981

Diop S., *Mémoire de Maîtrise*, « Thiaroye 44 » Massacre de tirailleurs ex-prisonniers de guerre, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 1993, 92 p.

Sembène O., *Camp de Thiaroye*, long métrage en couleurs, 1988, 147'

N.B. : il faut saluer l'initiative du Président Ablaye Wade du Sénégal d'avoir instauré une Journée du tirailleur sénégalais, le 23 août, en hommage à ces vaillants soldats.

La loi du 7 août 1944 autorisant la création de syndicats professionnels, suivie de la loi du 5 avril 1946 dite loi Houphouët-Boigny supprimant le travail forcé puis le vote du code du travail en 1952 ont été, indéniablement, des acquis solides pour le monde du travail. En un mot, les réformes au lendemain de la seconde guerre mondiale conduiront outre la représentativité des députés africains à l'Assemblée Constituante de 1945 mais aussi à la création de l'Union française qui a succédé à l'Empire français.

Nonobstant ces avancées notamment la fin du régime de l'indigénat, il n'en demeure pas moins que le régime colonial a été secoué tant de l'extérieur que de l'intérieur au point qu'il lui était difficile et même impossible de ne pas accéder au désir d'émancipation des populations locales.

## 2°) L'émancipation

Sans doute, l'Angleterre, l'autre grande puissance coloniale avait très tôt compris le message envoyé par les peuples sous sa domination. C'est donc avec plus de souplesse qu'elle a fait évoluer ses colonies vers l'autonomie et même vers l'indépendance.

La France ne pouvait être indifférente à ces différents soubresauts. D'autant plus que le sentiment nationaliste devenait de plus en plus vigoureux, notamment sous l'impulsion du parti du Rassemblement Démocratique Africain (RDA). Houphouët-Boigny, son leader annonce la rupture du mouvement avec le Parti Communiste Français (PCF) et l'exclusion des extrémistes comme d'Arboussier.

### a) L'autonomie interne

La rupture avec le PCF puis le triomphe du RDA aux élections, ont sans doute, permis de voir Houphouët-Boigny, son chef, nommé comme Ministre d'Etat dans le gouvernement Guy Mollet.

Les autres partis, notamment, le parti Soudanais progressiste (PSP) de Fily Dabo Sissoko, la convention africaine de Léopold Sédar Senghor ou encore le mouvement socialiste africain (MSA) de Lamine Guèye ont tenté de s'organiser pour gagner les élections, en vain.

C'est alors que la convention africaine de Senghor et le MSA de Lamine Guèye se sont rapprochés

et sur le thème de l'unité africaine, ont proposé une fusion avec le RDA mais sans succès. Face à cet échec, la convention africaine et le MSA vont fusionner et donner naissance au parti du regroupement africain (PRA), le 26 mars 1956. Ils décidèrent de poursuivre ensemble leur objectif qui sera désormais la réalisation de l'unité africaine. La France se devait donc de prendre les devants afin d'éviter les errements commis dans le conflit indochinois voire celui<sup>97</sup> tout proche de l'Algérie<sup>98</sup>.

Ainsi, le 23 juin 1956, le parlement français par la loi-cadre Gaston Defferre, autorisait le gouvernement à prendre des mesures nécessaires afin d'assurer l'évolution des territoires d'outre-mer. Cette loi prévoyait d'associer les populations dans la gestion des affaires locales.

Certes, le territoire devenait l'élément de base marquant, du même coup, le morcellement des anciens grands ensembles qu'étaient l'Afrique occidentale française (AOF) et l'Afrique équatoriale française (AEF). Mais, la réalité de l'exécutif territorial appartenait, désormais, au pouvoir local.

Par ailleurs, les compétences des Assemblées territoriales étaient élargies. Outre l'élection des députés au suffrage universel, l'Assemblée territoriale devenait maîtresse du budget du territoire.

Ainsi, l'autonomie des territoires était consacrée en même temps qu'était abandonnée la politique de centralisation et d'assimilation. Mais, la plupart des leaders africains ont accueilli ces réformes avec beaucoup de réserve ; ils ont senti, à juste titre, que la loi favorisait l'émiettement des grands ensembles qui constituaient leur force. Alors que les territoires pris individuellement ne leur semblaient pas viables.

Le Grand Conseil de l'AOF, avec à sa tête Monsieur Modibo Keïta, protesta contre cette division. Il demanda, en vain, un exécutif fédéral parallèlement aux conseils de gouvernement créés au niveau local. La décentralisation a fini par prévaloir et elle a été consacrée, en 1956, par une loi qui portera le nom du Ministre de la France d'outre-mer de l'époque M. Gaston Defferre. C'est dans ces turbulences qu'intervient le référendum du 28 septembre 1958 organisé par le Général de Gaulle.

---

<sup>97</sup> L'Algérie a une longue frontière avec le Nord de la République du Mali. Monsieur Boutéflika, l'actuel Président de l'Algérie y avait sa base après l'indépendance du Mali pendant la guerre de libération nationale de ce pays

<sup>98</sup> Gaston Defferre, Ministre de la France d'outre-mer : « Il y a urgence à aller de l'avant. Veut – on voir en Afrique noire le renouvellement du drame algérien » ?

## b) La communauté française

Toutes les colonies sauf la Guinée disent oui à la communauté et y adhèrent individuellement. Le Président de la République Française est le Président de la communauté. Le Sénat de la communauté faisait figure de représentation parlementaire. Une cour arbitrale se tenait à côté de ces organes.

Néanmoins, la communauté n'a pas résisté au besoin pressant d'accession à la souveraineté internationale<sup>99</sup> des Etats. Certes, il subsiste encore une forme de dépendance à l'égard de la métropole, notamment, dans le domaine économique.

Mais, la marche vers l'indépendance était devenue inéluctable malgré un écueil fondamental qui restait encore à franchir. La question était de savoir s'il fallait demander l'autonomie pour chacun des deux ensembles AOF et AEF ou pour chacune de leurs composantes territoriales.

Ce débat traversait tous les partis et opposait ceux qui prônaient le fédéralisme aux tenants de la décentralisation. Il a été très aigu, particulièrement, au sein de l'AOF. Les fédéralistes étaient partisans de l'autonomie de cet ensemble formant une seule entité territoriale. Alors que les anti-fédéralistes souhaitaient plutôt un morcellement sous forme de territoires d'outre-mer. Ce débat souvent très virulent restera, dans l'histoire, sous l'expression de querelle fédéraliste<sup>100</sup>.

## c) La fédération du Mali

Cependant, les fédéralistes ne vont pas abandonner le combat. Ils se retrouveront, en décembre 1958 à Bamako et jetteront les bases de la future fédération du Mali. Ensuite, à Dakar, en janvier 1959, une Assemblée Constituante fédérale sera mise sur pieds. Celle-ci votera une loi fondamentale qui devrait être ratifiée par les Assemblées Constituantes des Etats membres.

Les représentants du Dahomey, de la Haute Volta, du Sénégal et du Soudan français soutenaient une cause commune en adoptant, à l'unanimité, le projet de constitution fédérale.

---

<sup>99</sup> Combacau J., Cahiers du Conseil constitutionnel n° 9 (Dossier : Souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes), février 2001 : La souveraineté internationale de l'Etat dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, premier paragraphe : « ... attribut purement négatif entendu comme le fait de ne pas connaître d'autorité supérieure dans l'ordre international ... »

<sup>100</sup> Guédel N'Diaye, La querelle fédéraliste, In L'échec de la fédération du Mali, éd. NEA, 1980, p. 42

Malheureusement, seules les Assemblées du Sénégal et du Soudan vont le ratifier ce, à la majorité absolue. Houphouët-Boigny<sup>101</sup> n'est, sans doute, pas étranger à la défection du Dahomey et de la Haute Volta. Car, le leader ivoirien était plutôt partisan d'une fédération franco-africaine composée de la Métropole et des divers territoires, sans que l'accent soit mis d'une façon formelle sur le préalable de l'indépendance.

Certes, d'autres causes non moins importantes ne sont pas, également étrangères à cet échec. C'est notamment le cas de la colonisation qui a été plus dure au Soudan qu'au Sénégal ; les habitants des quatre communes que sont Saint-Louis ; Gorée ; Dakar et Rufisque étaient depuis très longtemps considérés comme des citoyens français et non pas des sujets à l'instar des populations de l'intérieur<sup>102</sup>.

Alors que l'autre tendance dirigée, notamment, par Sékou Touré, Léopold Sédar Senghor, Mamadou Dia et Modibo Keita prônaient une confédération avec la Métropole tout en laissant l'ensemble AOF tel quel. La plupart de ces leaders allaient, bien évidemment, solliciter l'autonomie qui les conduira inévitablement vers l'indépendance.

Toujours est-il que la fédération du Mali a fini par être réduite aux seuls territoires du Sénégal et du Soudan français. La volonté fédéraliste de Senghor doit, cependant, être nuancée.

En effet, l'aboutissement logique du fédéralisme était, inéluctablement, l'indépendance. Or, telle n'était pas la finalité de la pensée de Senghor. Il le dit, clairement dans son rapport, au congrès de Cotonou : « L'indépendance n'a pas de contenu positif ; ce n'est pas une solution, c'est la négation d'une solution. Etre indépendant, c'est ne dépendre de personne »<sup>103</sup>.

D'ailleurs, un autre malentendu surgira parmi les fédéralistes. Les Soudanais revendiquaient

---

<sup>101</sup> Dans la perspective de l'indépendance, certains leaders africains voulaient conserver tels quels les ensembles Afrique Equatoriale Française (AEF) et Afrique Occidentale Française (AOF). Ils sont appelés fédéralistes avec à leur tête Monsieur Modibo KEITA et Léopold Sédar SENGHOR. En face d'eux, se trouvaient les anti-fédéralistes avec à leur tête Monsieur Félix HOUPHOUËT-BOIGNY. Ce dernier a largement contribué à réduire la fédération du Mali comme peau de chagrin en constituant le Conseil de l'Entente regroupant outre la Côte d'Ivoire, le Haute Volta et le Dahomey.

<sup>102</sup> A vrai dire, seuls étaient électeurs, avant la loi Lamine GUEYE de 1946, les originaire de la Métropole et les mulâtres de ces quatre communes.

<sup>103</sup> Michel Fatoux, La fédération du Mali : Naissance et perspective, Mémoire de DES (droit public), 1959 (Direction du Pr. André Hauriou)

l'indépendance pour 1960 alors que les Sénégalais, notamment Senghor, considéraient ce délai trop court. En outre, les Soudanais rêvaient d'un Etat unitaire alors que pour Senghor, la fédération du Mali ne s'orientera pas vers une forme unitaire afin de préserver les originalités culturelles<sup>104</sup>.

Il n'empêche que le parti de la fédération africaine (PFA), constitué en juillet 1959, à Dakar, allait donner une nouvelle impulsion à l'ensemble du mouvement indépendantiste. Il regroupait tous les fédéralistes, représentants favorables tant à la fédération qu'à l'émancipation des Etats composant la communauté.

Les partisans de la fédération ne tardèrent pas à saisir l'opportunité prévue dans la loi fondamentale de la communauté pour en sortir.

#### d) Les indépendances

La marche vers l'indépendance ne comportait pas le même rythme pour tous les acteurs. Certains la voulaient immédiate tandis que d'autres prônaient la prudence : l'autonomie d'abord et l'indépendance, plus tard.

Le Général de Gaulle proposait aux territoires trois statuts : le statut colonial ; la sécession et l'indépendance dans la communauté.

Malgré, une forte mobilisation, ce sont les partisans de l'autonomie au sein de la communauté qui vont l'emporter au référendum du 28 septembre 1958. Mais, ce n'était que partie remise ; la création à deux de la fédération du Mali (Sénégal et Soudan) en janvier 1959, sur l'idée collective de l'indépendance, allait sonner le glas de la communauté elle-même plus tard.

C'est ainsi qu'au Conseil exécutif du 12 décembre 1959, la fédération du Mali exprimait son souhait d'aller vers l'indépendance dans l'amitié avec la France.

Dans son discours de décembre 1959 à Saint-Louis du Sénégal, le Général de Gaulle reconnaissait la fédération du Mali. Curieusement, il soulignait outre la vocation de la fédération d'accéder à l'indépendance mais également celle des Etats qui la composent. C'est pourquoi, des actes d'indépendance ont été signés pour chacun des Etats fédérés (Sénégal et Soudan) le 4 avril 1960 et

---

<sup>104</sup> Senghor, Rapport au congrès constitutif du parti de la fédération africaine (PFA) tenu à Dakar, en juillet 1959

pour la fédération, le 20 juin 1960. La suite des événements démontrera que la France entendait bien vouloir traiter avec les Etats du Sénégal et du Soudan et non pas avec la fédération du Mali.

Parmi les accords signés entre le gouvernement de la République française d'une part, les gouvernements du Sénégal et du Soudan groupés au sein de la fédération du Mali d'autre part, un portait sur le transfert de compétences de la communauté, deux avaient trait aux dispositions transitoires et un échange de lettres relatif au transfert.

Seules les signatures de Modibo Keïta et de Mamadou Dia agissant respectivement pour le gouvernement du Soudan et celui du Sénégal figurent sur les documents. C'est la preuve que la fédération du Mali n'était pas partie aux accords au grand désarroi de ses leaders.

En effet, la France n'a jamais caché son apathie pour cet ensemble. Toute autre est la position des leaders de la fédération qui auraient voulu voir la métropole traiter avec l'entité fédérale : le Mali.

Le compromis trouvé a été, finalement, cette affirmation : « La France reconnaît la fédération du Mali comme groupement de fait intracommunautaire ayant vocation à accéder à l'indépendance par la volonté des Etats qui la composent ». Puisque le Mali n'envisageait pas la sécession car il ne voulait pas quitter la communauté. Il a donc fallu modifier la Constitution française. Pour autant, c'est au comité directeur du PFA qu'il est revenu de préciser la procédure suivant laquelle doit s'effectuer la proclamation de l'indépendance de la fédération du Mali après les accords de transfert signés avec la métropole.

D'abord, les Etats du Sénégal et du Soudan qui, par le transfert des compétences communes vont jouir du plein exercice de leur souveraineté nationale feront ratifier par leurs Assemblées les accords de transfert et les accords sur les dispositions transitoires.

Dans un même acte législatif, ils transféreront la totalité de ces compétences à la fédération du Mali et ils prendront une loi révisant leurs Constitutions. C'est ensuite que l'Assemblée fédérale du Mali aménagera sa Constitution pour recevoir les nouvelles compétences et proclamera l'indépendance de la fédération.

A vrai dire, l'idée d'indépendance était dans l'air du temps. L'environnement international s'y prêtait ; les deux superpuissances qu'étaient les Etats-Unis d'Amérique (USA) et l'Union des

Républiques Soviétiques Socialistes (URSS) incitaient dans cette voie, animées sans conteste, par des intérêts inavoués.

Les pays non alignés en avaient fait, également, leur cheval de bataille. A la conférence afro-asiatique de Bandoeng en Indonésie, ils invitaient les puissances occidentales à la libération totale des peuples<sup>105</sup>.

L'indépendance était devenue une exigence des masses populaires tant au niveau local qu'en métropole. Cette dernière a été confrontée naguère à l'oppression nazie et ses populations ayant subi les humiliations de l'occupation devaient forcément prendre conscience de plus en plus que la liberté ne pouvait pas être à géométrie variable. Elle est un bien universel. Dans ces conditions, la proclamation solennelle, le 20 juin 1960, à Dakar en séance de l'Assemblée fédérale était plus que prévisible.

e) Les malentendus entre les dirigeants de la fédération du Mali

Malgré la volonté d'aller ensemble vers l'accession à la souveraineté internationale, les approches des dirigeants divergeaient au point de devenir inconciliables. Les futures relations avec la Métropole n'étaient pas vues de la même manière. Les malentendus ne cessaient de persister tout en s'amplifiant. C'est pourquoi, il n'a pas été étonnant de voir la fédération avoir une vie si éphémère après son indépendance. Ses institutions n'étaient même pas en place qu'elle éclatait.

Bien évidemment, la puissance coloniale n'est pas étrangère à cet échec. La déclaration du Général de Gaulle devant le Conseil exécutif de la communauté laissait, déjà, apparaître l'ambiguïté de la position française. En outre, le comportement des autorités de l'administration coloniale à l'égard de la Guinée après son accession à la souveraineté internationale ne laissait présager rien de positif en ce qui concerne celle de la fédération du Mali. Ce n'est un secret pour personne que la France ne pouvait pas voir d'un bon oeil cette indépendance qui risquerait de faire tache d'huile au sein de la communauté.

---

<sup>105</sup> La conférence a eu lieu en 1956. Ses principaux animateurs étaient : le Président Soekarno d'Indonésie, le Premier Ministre Chou en Lai de Chine, le Premier Ministre Nehru d'Inde et le Président Nasser d'Egypte

D'ailleurs, les leaders de la fédération l'ont compris et ils n'ont pas manqué de le souligner lors du congrès constitutif du PFA à Dakar. Même s'ils étaient conscients que le progrès de la fédération passait nécessairement par la mise en commun des ressources, ils n'ignoraient pas que la puissance coloniale ne pouvait que recourir au vieux principe : « diviser pour mieux régner ». Pourtant, quelques années plus tôt, la France avait jugé indispensable de regrouper ses colonies en deux grands ensembles pour assurer leur viabilité économique et faciliter leur administration. Mais, elle n'arrive plus à le concevoir s'agissant de l'indépendance de ces mêmes entités<sup>106</sup>.

De toute façon, la fédération du Mali portait en elle-même, les germes de son échec. Des malentendus essentiels n'ont jamais été dissipés.

Un premier malentendu remonte aux trajectoires opposées du RDA de Modibo Keïta et du PRA de Léopold Sédar Senghor. Bien sûr, les dissensions entre les deux partis se sont cristallisées autour de Houphouët-Boigny et Senghor. Certes, Senghor et Modibo Keïta se sont retrouvés sur la question des regroupements territoriaux. Il n'en demeure pas moins que ces deux principaux leaders de la fédération du Mali n'avaient pas la même vision politique des choses. Ils se réclament de deux idéologies différentes<sup>107</sup>. Leur approche était différente sur plusieurs sujets. Cela n'a pas échappé aux nombreux participants au congrès constitutif du PFA.

Ainsi, Modibo Keïta prônait outre une indépendance immédiate, une intégration totale des Etats fédérés alors que Senghor était beaucoup plus prudent sur ces points.

Par ailleurs, ils avaient des positions opposées en matière de défense. Modibo Keïta souhaitait une rupture totale avec la métropole. Or, il n'a jamais été question pour Senghor de rompre les liens avec la France.

Le leader soudanais envisageait même de reconnaître le gouvernement provisoire révolutionnaire algérien (GPRA)<sup>108</sup> et un vote hostile à la France à l'ONU quand Senghor excluait ces hypothèses. Leur culture politique était foncièrement différente ; Modibo Keïta et son parti, le RDA, ont longtemps été apparentés au PCF pendant que Senghor se réclamait de la social-démocratie.

---

<sup>106</sup> Senghor, rapport au congrès constitutif du PFA, cité supra

<sup>107</sup> Senghor se dit social-démocrate alors que Modibo Keïta est plus proche des thèses communistes

<sup>108</sup> Il sera reconnu par la République du Mali dès l'accession à la souveraineté internationale de celle-ci

Au-delà des querelles de personnes, ce n'est un mystère pour personne qu'une fédération à deux est difficilement viable. Senghor en était conscient. En effet, il a déclaré par le passé : « Une fédération à deux est difficile à réaliser car il n'y a pas de majorité et, partant, pas d'arbitre en cas de conflit »<sup>109</sup>. Malgré toutes ces péripéties, l'Etat de droit y était loin d'être observé de façon scrupuleuse dans les colonies.

---

<sup>109</sup> A. Gandolfi, AFDI 1960, p. 892 : « L'expérience enseigne que de tels groupements sont difficilement viables, que ce soit sous la forme d'une union, d'une confédération. Les précédents du Danemark et de l'Islande ; de la Suède et de la Norvège ou de l'Ethiopie et de l'Erythrée le prouvent » (cité par Guédel N'Diaye, L'Echec de la Fédération du Mali, éd. NEA 1980, p. 165, note 1)

## C. Contrôle juridictionnel et Etat de Droit

Le contrôle juridictionnel permet d'instituer et de limiter les différents organes de l'Etat. Il appelle la primauté du droit. Celui-ci n'est autre que l'ensemble des règles régissant les rapports sociaux.

L'Etat de Droit est donc une situation juridique dans laquelle tout un chacun est soumis au respect du droit. L'Etat lui-même n'y déroge pas. C'est pourquoi, l'Etat de Droit est intimement lié au principe de la hiérarchie des normes<sup>110</sup>, à la séparation des pouvoirs, au respect des droits fondamentaux et surtout à l'indépendance de la justice.

### 1. Le principe de la hiérarchie des normes

L'existence du principe de la hiérarchie des normes constitue, sans nul doute, l'une des plus importantes garanties de l'Etat de droit. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Au sommet de cet ensemble pyramidal se trouve la Constitution. Celle-ci est suivie des engagements internationaux, de la loi et des règlements. A la base de cette pyramide figurent les décisions administratives ou les conventions entre sujets de droit.

### 2. Le principe de la séparation des pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs découle en grande partie d'une systématisation des pouvoirs par Montesquieu<sup>111</sup> en se référant au régime anglais. Même s'il n'emploie pas

---

<sup>110</sup> La hiérarchie des normes procède d'une démarche intellectuelle du théoricien du droit Hans Kelsen (1881-1973) qui, dans son ouvrage « La théorie pure du droit, 1934 » développe cette notion. Celle-ci repose sur un système juridique dans lequel les normes sont classées selon une hiérarchie de valeurs sous l'autorité d'une norme fondamentale (Grundnorm). Cette dernière, bien que norme hypothétique fondamentale, supposée et non posée serait au-dessus de la Constitution, fondement de toutes les autres normes qui doivent la respecter assurant ainsi la cohérence du système.

Cette théorie s'appuie sur l'idée de conformité : pour être valable, la norme inférieure doit être conforme à la norme qui lui est supérieure. Si tel est le cas, elle est « régulière » sinon elle devra être annulée ou réformée. Kelsen est « normativiste » ; il appartient au mouvement du positivisme juridique, qui s'oppose au jusnaturalisme car celui-ci ne serait pas susceptible d'être décrit objectivement. Il est né à Vienne, la capitale autrichienne et est l'initiateur de la première Cour constitutionnelle en 1920, celle de ce pays. Il a enseigné en Autriche et en Allemagne avant d'émigrer aux Etats-Unis d'Amérique.

<sup>111</sup> Montesquieu est aristocrate et magistrat. Président du Parlement de Bordeaux, France, il est indigné par le

l'expression de séparation des pouvoirs, il distingue trois pouvoirs : la puissance de juger ; la puissance législative et la puissance exécutive de l'Etat<sup>112</sup>.

La position de Montesquieu sur le pouvoir judiciaire est très pertinente. Ce pouvoir doit être confié, non pas à des juges professionnels, mais à des jurés. Ces derniers, issus du peuple, doivent être récusables. Cette désignation parmi les citoyens doit être limitée dans le temps à l'instar des jurés des Cours d'assise actuelles.

Toutefois, le pouvoir judiciaire est le seul à pouvoir disposer de la liberté des citoyens ; il est le gardien de la liberté individuelle.

Le pouvoir législatif est confié, non pas au peuple, mais à ses représentants, certes, élus par le peuple. Sa fonction est de faire des lois à l'exclusion de tout acte d'exécution. L'assemblée a le droit de contrôler l'exécutif. Elle doit également contrôler si les lois qu'elle vote sont bien exécutées. Le législateur énonce des règles générales du droit pénal et a seul le droit de proclamer l'état de siège. Toutefois, la fonction de faire des lois doit être exercée par trois organes distincts.

D'une part, les deux chambres du Parlement, représentant respectivement l'aristocratie et le peuple, sont dotées de la faculté de statuer. D'autre part, le pouvoir exécutif, en l'occurrence le Roi, participe à la fonction législative par son droit de veto, qui est une faculté d'empêcher.

### 3. Le respect des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux sont les droits inaliénables de tous les êtres humains. Ils sont à la base du contrat social. Ils sont les mêmes pour tout le monde sans distinction de race, de religion, de résidence voire d'appartenance politique. Ces droits fondamentaux sont universels. Ils sont garantis pour tous les peuples, pour toutes les civilisations, pour toutes les cultures et non plus pour une seule culture civilisatrice comme au temps de la conquête coloniale.

---

despotisme monarchique qu'il dénonce dans un ses ouvrages, Les lettres persanes

<sup>112</sup> Montesquieu, L'esprit des lois, ouvrage précité, il distingue à son tour trois pouvoirs.

La puissance législative : faire la loi, l'abroger, la modifier

La puissance exécutive : exécuter « les résolutions publiques », faire la paix ou la guerre, mener la politique diplomatique et de défense et faire régner la sécurité

La puissance de juger : justice civile « juger les litiges des particuliers » et pénale « punir les crimes »

Tous ces droits sont indivisibles et interdépendants tant politiques que civils. Il en est également de la liberté d'expression. Les droits économiques sont aussi indivisibles. Ils ont besoin de protection. Le principe de non-discrimination en matière de droits fondamentaux s'applique à toutes les personnes. Il interdit toute discrimination sur la race, la couleur de peau, de religion ou encore de nationalité. Il s'accompagne du principe d'égalité<sup>113</sup>.

Celui-ci est, sans conteste, le fondement de tout Etat de droit. Il en est la première garantie offerte à chaque citoyen partie au pacte social. Chacun consent en effet une aliénation de ses droits en contrepartie de la confortation de ces derniers. Cette égalité découle de l'interdépendance de tous les membres de la société entre eux et de la généralité de la volonté collective.

La déclaration des droits de l'homme de 1789 proclame en son article premier l'égalité juridique de tous les hommes entre eux<sup>114</sup>. Cet article est toujours prédominant ; il est souvent invoqué par les justiciables qui y voient le creuset de leurs droits fondamentaux. Ce principe d'égalité de traitement correspond à l'interdiction de discrimination directe<sup>115</sup> et de discrimination indirecte<sup>116</sup>.

#### 4. L'indépendance des juridictions

L'existence de juridictions procède du principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, ces juridictions doivent être indépendantes non seulement à l'égard du pouvoir exécutif mais également du pouvoir législatif.

Ainsi, elles seront en mesure de garantir leur impartialité dans l'application des normes de droit. Leur compétence serait totale et libre pour trancher les conflits entre les différentes personnes juridiques. Elles doivent être en mesure d'appliquer outre le contrôle de conventionalité celui de constitutionnalité des lois.

---

<sup>113</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du Sénégal du 29 juin 2000, Association Nationale des Handicapés Moteurs du Sénégal contre Etat du Sénégal, Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, n° 2, années judiciaires 1998 ; 1999 et 2000 (publication année 2000), pp. 28-29

<sup>114</sup> La Charte de Kouroukan Fouga de 1236, dans son préambule, ne dit pas autre chose, voir infra, annexe, p. 387

<sup>115</sup> Discrimination causée lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est dans une situation comparable

<sup>116</sup> Discrimination causée lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier par rapport à d'autres personnes

Le contrôle de conventionalité amène le juge à contrôler la validité d'une norme interne au regard d'une convention internationale et écarter la première en cas de non compatibilité. Le contrôle de constitutionnalité conduit le juge constitutionnel à vérifier la validité d'une loi à la Constitution. Ces deux contrôles ne font que consolider l'Etat de droit en protégeant les droits fondamentaux et en garantissant la soumission de l'Administration au droit. Le contrôle juridictionnel traduit donc le regard critique envers les décisions de la puissance publique par le juge.

À cet égard, son apport dans l'édification de l'Etat de Droit demeure fondamental car il en constitue un élément de détermination et de qualification. Outre, sa fonction régulatrice, le contrôle juridictionnel a également une fonction de garantie des droits des administrés face à la puissance publique. L'association des deux concepts (contrôle juridictionnel et Etat de Droit) n'a d'autre finalité que la protection des individus contre toute forme d'arbitraire et surtout participer à l'instauration d'un climat apaisé au sein de la société.

Le contrôle juridictionnel est incontestablement un élément de détermination et de qualification de l'Etat de Droit. Celui-ci, démocratiquement élaboré, protège certaines libertés considérées comme fondamentales. Tout ce qui précède atteste, que la soumission de l'Etat au droit (première partie) prélude à la consolidation efficiente de l'Etat de Droit (deuxième partie).

Les sources de l'ordonnement juridique des deux pays sont surtout écrites. C'est notamment le cas des règles internationales : traités et accords internationaux –le Sénégal préfère leur donner le terme générique d'engagements internationaux.

Ces instruments juridiques internationaux ont un effet direct dans l'ordre interne. D'ailleurs, les engagements pris au niveau régional : Union monétaire ouest africaine (UMOA), Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDAO) et continental : Union Africaine (UA) ont une force juridique supérieure à celles des normes internes.

Ainsi, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 a une valeur constitutionnelle et peut faire l'objet d'un recours devant le juge constitutionnel contre une loi. Elle a été ratifiée par le Mali le 21 décembre 1981, par le Sénégal le 13 août 1982 –elle est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 pour tout le continent, après la ratification de 25 Etats,

Cette Charte s'appuie sur la Charte de l'Union Africaine et la Charte des Nations-Unies ainsi que sur la Déclaration universelle des droits de l'homme tout en « tenant compte des vertus des traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine » ainsi indiqué dans son préambule.

Les sources nationales concernent la Constitution, les lois, les règlements voire les conventions collectives. La jurisprudence apporte aussi un éclairage inestimable dans l'application et la connaissance des règles de droit. C'est vrai, s'agissant du juge constitutionnel mais également du juge administratif ou des juridictions judiciaires.

Le droit traditionnel, quoique de source orale, non plus, n'est pas sans incidence sur l'ordre juridique. Pour preuve, bien qu'évoquant des événements datant au XII<sup>e</sup> siècle, la Charte de Kouroukan Fouga a été réactualisée à partir de la fin des années 1990.

L'ordonnement juridique s'impose à l'ensemble des personnes juridiques. L'Etat, pas plus que qu'un particulier, ne peut donc le méconnaître. Les normes juridiques y sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée consacrant ainsi l'Etat de droit.

**Première partie : La soumission de l'Etat au droit**

La régulation de l'activité des pouvoirs publics ressort du délicat contrôle des juridictions. Celles-ci doivent donc voir leur indépendance garantie. Cette dernière implique inévitablement le respect du principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

C'est pourquoi, des mécanismes sont mis en oeuvre pour préserver en tout état de cause ce principe dont découle celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires<sup>117</sup>.

L'acceptation de l'effectivité de ces principes assure fondamentalement la garantie du respect des fondements de l'Etat de droit.

Le contrôle juridictionnel s'en trouve conforté notamment le contrôle de constitutionnalité des lois et celui de l'activité de la puissance publique. Ces deux contrôles sont les seuls concernés par cette étude.

Le Conseil Constitutionnel<sup>118</sup> dispose de la prérogative de garantie du respect de la frontière entre la loi et le règlement<sup>119</sup>. Il veille au respect du principe de la séparation des pouvoirs. Il tient également au respect du principe de l'indépendance des juridictions face au législateur et au pouvoir exécutif.

Le juge administratif n'a jamais fait mystère de son oeuvre de consolidation de l'Etat de droit. Et, il dispose d'une compétence réservée en matière d'annulation et de réformation des actes de la puissance publique.

Le contrôle juridictionnel arbore, incontestablement, un nouveau visage. En garantissant le respect de l'ordre constitutionnel et celui de la légalité des actes administratifs, il participe efficacement à la réalisation de l'Etat de droit et la protection des libertés tant publiques qu'individuelles. De ce fait, il assure réellement la paix sociale en mettant fin aux situations contentieuses et faits anormaux.

Certes, la mainmise d'un seul parti sur les institutions au lendemain des indépendances a constitué un frein au multipartisme et a conduit au phénomène du parti-Etat. Dans ce système, le Président

---

<sup>117</sup> La dualité des autorités administratives et judiciaires est la conséquence de l'interprétation des révolutionnaires français de 1789 du principe de la séparation des pouvoirs (article 13 du Titre II de la loi des 16 et 24 août 1790)

<sup>118</sup> Au Mali c'est une Cour Constitutionnelle, contrairement au Sénégal. Cette prérogative est aussi du ressort du juge administratif en France

<sup>119</sup> C'est aussi le cas du juge administratif, en France

de la République détenait l'exclusivité du pouvoir. Dans ces conditions, nombre d'observateurs soutenaient, à tort ou à raison, que les magistrats étaient à la solde des gouvernants, précisément, au service du chef de l'exécutif. Celui-ci pouvait être considéré comme l'incarnation de l'Etat. Sa personne se confondait avec l'Etat. Son comportement le laissait penser sans la moindre équivoque. En effet, outre la détention de la réalité du pouvoir exécutif, son influence s'étendait aux pouvoirs législatif et judiciaire. Et, les projets de lois étaient toujours adoptés au détriment des propositions des représentants du peuple. Le Parlement n'était ni plus ni moins qu'une chambre d'enregistrement. C'était la parfaite illustration de la confusion des pouvoirs.

C'est pourquoi, le contrôle de constitutionnalité<sup>120</sup> pendant la période du parti unique était plutôt formelle qu'effective. Il était l'apanage exclusif du chef de l'Etat, père de la nation. Le contrôle de légalité n'était pas mieux loti. Le juge administratif ne s'était jamais singularisé du tout par un

---

<sup>120</sup> La Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique a établi le contrôle de constitutionnalité, qui pourtant n'était pas prévu dans leur loi fondamentale, dans cet arrêt *Marbury c/ Madison*.

Dans cette affaire naît d'un différend politique survenu après l'élection présidentielle de 1800 remportée par T. Jefferson sur le Président sortant, J. Adams.

Ce dernier, avant la passation de pouvoir, institua un certain nombre de postes judiciaires dont 42 dans le district de Columbia. Ces postes furent pourvus ; le Sénat confirma les candidats et le Président signa les nominations. Mais, il restait au Secrétaire d'Etat d'apposer son sceau sur les commissions et à les délivrer pour que les postes soient effectifs.

Dans la précipitation, eu égard aux derniers jours de fin de règne, celui-ci omit de délivrer les commissions de quatre juges dont William Marbury.

Le nouveau Secrétaire d'Etat James Madison refusa de délivrer les commissions

la Cour Suprême, qui était présidée par John Marshall très lié au parti fédéraliste du Président sortant, s'est trouvée dans une situation délicate.

En effet, d'un côté, il devait ménager sa sympathie à l'égard des sortants et cette nomination quelque peu abusive en fait à cause du caractère tardif mais, cependant régulière en droit.

De l'autre, le Président de la Cour Suprême se devait d'affirmer son autorité sans toutefois entrer en conflit avec la nouvelle Administration.

En tout état de cause, le nouveau Secrétaire d'Etat Madison pouvait toujours refuser de délivrer la commission. Et, la Cour Suprême ne disposait d'aucun moyen de faire appliquer une quelconque éventuelle décision favorable à Marbury.

En statuant contre ce dernier, la Cour Suprême allait également permettre à la nouvelle présidence de lui refuser la charge à laquelle il avait droit. En même temps, elle leur abandonnait le pouvoir judiciaire.

Le Président de la Cour Suprême Marshall résolut l'équation en décidant que la Cour n'était pas compétente pour connaître ce litige.

Sur ce, il déclara la loi sur le pouvoir judiciaire inconstitutionnelle au motif qu'elle élargissait la compétence initiale de la Cour Suprême par rapport aux attributions que lui confère la Constitution.

En s'abstenant d'émettre une décision dans cette affaire, la Cour Suprême assura ainsi sa position d'arbitre du droit en dernier recours.

quelconque empressement à connaître l'activité de l'Administration encore moins la sanctionner. Le pouvoir juridictionnel (constitutionnel comme administratif) était par conséquent une illusion. Mais, cela n'est plus qu'un mauvais souvenir depuis l'instauration du multipartisme. Les Constitutions<sup>121</sup> liées au processus de transition démocratique marquent, sans conteste, une rupture avec les anciennes pratiques. La préoccupation est désormais, l'affirmation d'un véritable Etat de droit, le rejet de tout autoritarisme en même temps que la protection des libertés fondamentales. Cet objet démocratique appelle le règne d'un gouvernement par les lois. La soumission de l'Etat au droit appelle outre toute la compétence des juridictions même si leur contrôle s'avère délicat (Chapitre I), une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir dans les deux pays (Chapitre II).

---

<sup>121</sup> Le Professeur L. Favoreu considère la Constitution comme un régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics : RDP, 1965, 5 et s.

## Chapitre I : Le délicat contrôle des juridictions

La soumission de tout Etat à la Constitution est la première victoire de l'Etat de Droit. Elle implique de donner toute sa place au pouvoir juridictionnel.

C'est sans aucun doute l'hypothèse où sont scrupuleusement observés outre le respect des droits de l'homme, celui du principe de la séparation des pouvoirs, notamment, l'équilibre entre eux. Parallèlement, les libertés tant individuelles que publiques sont parfaitement protégées.

Il y a maintenant plus de deux décennies que le règne du droit n'est plus un vain mot dans les deux pays de l'ex-fédération du Mali. Leurs Constitutions le proclament solennellement. Ces cheminements traduisent très sincèrement les aspirations de leurs masses populaires. Celles-ci ont souvent payé un lourd tribut<sup>122</sup> à la quête des droits les plus élémentaires. La victoire a parfois eu un goût amer. Mais, la détermination inébranlable des masses laborieuses a eu raison de l'entêtement de certains gouvernants. De toute façon, il ne pouvait en être autrement. Le phénomène de la mondialisation a fait sauter les barrières qui s'érigeaient entre les pays. Le nombre de citoyens lettrés, avec un fort haut niveau d'instruction, a considérablement accru au point que le chômage a atteint massivement des jeunes diplômés ayant le niveau du baccalauréat et même ceux ayant accompli quatre années d'études supérieures après, appelés « maîtrisards ». Les médias se sont diversifiés (internet, télévision, radio et presse écrite) et atteignent un large public. Les informations et les images sont propagées à flot continu. Elles atteignent tous les publics où qu'ils se trouvent. Aucun pays n'est de nos jours à l'abri de ces flots continus de nouvelles. Le monde est devenu un village planétaire. Les pays de l'ancien Empire du Mali n'y échappent pas non plus.

A présent, l'Etat de droit a triomphé. Il a définitivement succédé au parti-Etat. Le multipartisme est partout de mise. Les nouvelles Constitutions sont désormais conçues pour que la démocratie triomphe et que toutes les sensibilités s'expriment.

D'ailleurs, tant en République du Mali qu'au Sénégal, le principe de l'indépendance du pouvoir

---

<sup>122</sup> C'est notamment le cas des événements du 26 mars 1991 qui ont renversé le pouvoir issu du coup d'Etat de 1968.

judiciaire<sup>123</sup> est opposable aux deux autres pouvoirs que sont l'exécutif et le législatif.

Certes, le contrôle des juridictions n'est chose aisée car la soumission du pouvoir ne va pas de soi après tant d'années d'écart en matière de démocratie.

Néanmoins, cette difficulté n'a pas détourné le pouvoir juridictionnel (Section 1) de sa mission de protection des droits fondamentaux au point de consacrer la responsabilisation de la puissance publique (Section 2).

### Section 1. Le pouvoir juridictionnel

Il s'agit, sans doute, d'un excès de langage de parler de pouvoir juridictionnel dans des pays ayant longtemps vécu sous l'emprise du parti unique.

Pourtant, la Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 révisée plus d'une dizaine de fois institue formellement un pouvoir judiciaire.

Toutefois, jusqu'à la loi n° 92-22 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, c'est la Cour Suprême toutes sections réunies qui connaissait les contentieux liés au contrôle de constitutionnalité des lois<sup>124</sup>.

Le constituant sénégalais, à la suite de l'alternance de l'année 2000, réorganisera le pouvoir judiciaire qui va comprendre outre un Conseil Constitutionnel, une Cour Suprême, un Haut Conseil Supérieur de la Magistrature, une Haute Cour de Justice et une Cour des Comptes.

Il reviendra à l'unicité de juridiction, en 2008, avec la transformation du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation en des chambres spécialisées d'une même et unique Cour Suprême<sup>125</sup>.

Néanmoins, toutes les réformes concernant le contrôle juridictionnel tendaient à confier le contentieux administratif au juge judiciaire ordinaire sous réserve de certaines affaires relevant de

---

<sup>123</sup> Art. 81 ; al. 1<sup>er</sup>, Const. République du Mali et art. 88, Const. Sénégal

<sup>124</sup> Cette loi organique instaure au sommet de la hiérarchie judiciaire trois juridictions souveraines : le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation

<sup>125</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008

la compétence de la chambre administrative de la Cour suprême.

Les Constitutions de la République malienne avant la transition démocratique parlaient également de pouvoir judiciaire. Mais, c'est la loi fondamentale issue des événements du 26 mars 1991 qui le proclame avec plus de solennité<sup>126</sup>. Elle parle explicitement de pouvoir judiciaire dans son titre VII dont l'ensemble lui est consacré. Elle instaure une Cour Suprême comprenant trois sections : judiciaire, administrative et des comptes ; une Cour Constitutionnelle -juridiction autonome et une Haute cour de justice. Un Conseil supérieur de la magistrature complète ces institutions. L'indépendance des juridictions suppose aussi une franche répartition de leurs compétences.

Le pouvoir juridictionnel participe indéniablement à l'instauration de l'Etat de droit. Il est vrai que le juge judiciaire ne saurait être oublié ; il est au premier chef le gardien des libertés individuelles et de la propriété<sup>127</sup>. Toutefois, la présente étude s'intéresse uniquement au contrôle de constitutionnalité des lois autrement dit au juge constitutionnel qui garantit le respect de l'ordre constitutionnel<sup>128</sup> (Paragraphe 1) ainsi qu'à la légalité des actes administratifs dévolu au juge administratif (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1. L'ordre constitutionnel

L'organe constitutionnel est une institution essentielle dans un Etat de droit. Il est le régulateur de l'activité des pouvoirs publics.

Son activité normative a été renforcée avec l'avènement du multipartisme consécutif à la fin du parti-Etat. Son rôle est devenu prépondérant avec la consécration de la démocratie.

Ainsi, les Constitutions liées au processus démocratique en République du Mali tout comme au Sénégal ont institué véritablement une incontestable justice constitutionnelle.

Celle-ci est devenue de nos jours une garantie pour le respect des règles d'organisation et de

---

<sup>126</sup> Constitution du 25 février 1992

<sup>127</sup> Il y sera fait cas dans le Chapitre II ; Section 1 ; Paragraphe 2. A, de cette Partie I (pp. 174 et s.)

<sup>128</sup> Cette protection consiste à confier principalement le contrôle de constitutionnalité non pas à tous les juges (contrôle diffus) mais à une seule juridiction spécialisée (contrôle concentré)

fonctionnement des institutions. Certes, il n'est pas rare d'entendre des voix s'élever pour pointer du doigt son manque d'indépendance. Il est vrai que celles-ci émanent des rangs de l'opposition à la suite surtout de décisions défavorables. Car, il est indéniable que le contrôle de constitutionnalité des lois comporte très souvent quelques aspects d'ordre politique. En outre, les membres de l'organe constitutionnel ne sont pas élus mais nommés par des autorités politiques aux affaires.

Il n'empêche que le contrôle de constitutionnalité est devenu une réalité incontournable depuis l'avènement du multipartisme.

C'est notamment le cas du Sénégal à partir de 1974. La République du Mali attendra l'année 1991 pour goûter à une totale et libre compétition électorale.

Cependant, tant en République du Mali qu'au Sénégal, l'émergence de la juridiction constitutionnelle s'est faite timidement (A) avant de s'adonner pleinement à la garantie du respect de la constitutionnalité des normes (B).

#### A. L'émergence de l'ordre constitutionnel

Cette affirmation d'une justice constitutionnelle ne pouvait pas être patente sous un régime à parti unique. Car toutes les institutions émanaient du parti. Celui-ci se devait de mettre en oeuvre la volonté politique de chef de l'exécutif, clef de voûte du système.

En outre, cet organe constitutionnel était intégré dans les deux pays au sein d'une Cour suprême dont une section devait connaître la conformité des lois avec la norme fondamentale.

Par ailleurs, seul le Président de la République pouvait le saisir d'un recours visant à faire déclarer une loi votée inconstitutionnelle. Les autres membres des corps constitués ne disposaient d'aucun moyen de contester la régularité d'une loi par rapport à la Constitution.

De toute façon, il n'y avait aucune autre alternative sous l'empire du parti unique. Les parlementaires appartenant à cette formation n'avaient aucun intérêt à s'opposer à une disposition qui, somme toute, leur était certainement favorable. Il devenait presque suicidaire politiquement que d'aller à l'encontre du pouvoir.

Seule l'opposition pouvait trouver son salut dans l'accès au juge constitutionnel. Or, celle-ci ne disposait pas encore d'une pleine reconnaissance.

Cependant, l'affirmation d'un véritable ordre constitutionnel viendra donc à la suite de deux événements majeurs.

D'abord elle découle de l'élargissement de sa saisine aux parlementaires<sup>129</sup> opéré en France à partir de l'année 1974 dont se sont inspirés les constituants des deux pays. Outre l'amélioration de la qualité du contrôle de constitutionnalité, la nouvelle jurisprudence a produit un vrai droit constitutionnel<sup>130</sup>.

Ensuite, l'avènement d'un Parlement pluraliste avec l'acceptation de la démocratie libérale du début des années 1990 a définitivement consacré cette justice constitutionnelle.

Bien que son existence demeure fondamentale pour la démocratie, la justice constitutionnelle se doit néanmoins être autonome voire souveraine. Le Professeur Favoreu, à juste titre, en donne une justification essentielle<sup>131</sup>.

La nouvelle juridiction constitutionnelle s'est totalement démarquée de la Cour Suprême sanctionnant du même coup la pratique du monolithisme politique. En recouvrant la plénitude de son entière juridiction, l'institution apporte son concours à une séparation stricte de la justice constitutionnelle d'avec celle judiciaire.

L'institution constitutionnelle a une approche beaucoup plus pratique que la Cour Suprême s'agissant de questions relevant le plus souvent du domaine politique.

Dorénavant, seul un contrôle exclusivement juridique est privilégié. Celui-ci porte uniquement sur

---

<sup>129</sup> Désormais, la saisine est ouverte à un groupe de 60 députés ou 60 sénateurs. Dans les deux pays concernés par l'étude, le groupe est déterminé en fonction du nombre des membres de l'opposition parlementaire

<sup>130</sup> L. Favoreu, *Droit de la Constitution et constitution du droit*, Revue française de droit constitutionnel, n° 1, 1990, p. 72

<sup>131</sup> L. Favoreu, « Brèves réflexions sur la justice constitutionnelle en Afrique », in Conac G. (dir.), *Les Cours Suprêmes en Afrique*, T. II, La jurisprudence, Paris, Economica, 1989, P. 43 : « apaisement des conflits politiques, facilitation et authentification des alternances et des changements de majorité, protection des minorités contre les abus des majorités, adaptation progressive de la Constitution aux changements sociaux. Ces justifications ou raisons d'être sont-elles transposables dans tous les pays ? (...). En définitive, (...) quel que soit le système constitutionnel et politique dans lequel elle s'insère, la justice constitutionnelle est utile sinon nécessaire : elle donne la possibilité d'instituer progressivement, par la voie juridique, un contre-pouvoir de nature à contrebalancer une majorité trop forte et elle peut apparaître une séparation des pouvoirs »

les textes et non sur les personnes. Bien évidemment, ce contrôle s'effectue par rapport à la loi fondamentale. Et, l'institution constitutionnelle n'hésite pas à sanctionner la méconnaissance de la loi fondamentale par le législateur.

La Cour Suprême des Etats-Unis d'Amérique, dans sa décision *Marbury contre Madison*<sup>132</sup> de 1803, en écartant l'application d'une loi fédérale contraire à la Constitution<sup>133</sup> a posé l'exigence du respect de la Constitution fédérale par les Constitutions et les lois des Etats fédérés. Elle consacre ainsi la primauté de la Constitution sur la loi tout comme la volonté du peuple sur celle de ses représentants.

Il est vrai que l'idée d'un contrôle de constitutionnalité des lois trouve son origine en Angleterre. En effet, elle a été évoquée dès le début du XVIIème siècle par un juge du nom de Coke. Celui-ci a imaginé un contrôle de conformité des lois du Parlement à la Common law.

Elle fait de cet organe la clef de voûte du jeu institutionnel dans les deux pays. Mais, le mode de désignation de ses membres (1) laisse planer un certain doute sur leur indépendance (2).

#### 1. La désignation des membres de l'organe constitutionnel

Sans aucun doute, le mode de formation de l'institution constitutionnelle diffère fondamentalement du mode de formation de celui des Cours Suprêmes. Car, il fait suite à la période des processus de transition démocratique. La fin du bloc de l'Est, après la chute du mur de Berlin a beaucoup contribué à cette bienveillante disposition des pays du tiers monde à l'égard de de la justice constitutionnelle.

L'organe constitutionnel du Sénégal est composé de cinq membres tous nommés par le Président de la République. Parmi ces conseillers, il y a le président de l'organe et son vice-président.

Ils sont pour l'essentiel issus de l'ordre judiciaire. Sans doute, l'accent devrait souvent être mis dans la désignation des théoriciens du droit, notamment des spécialistes du contentieux constitutionnel.

La durée de leur mandat est de six ans. Le Conseil est renouvelé tous les deux ans à raison du

---

<sup>132</sup> Voir supra, note 120, p. 64

<sup>133</sup> La Constitution des Etats-Unis d'Amérique date de 1787

président ou de deux membres autres que le président dans l'ordre qui résulte des dates d'échéance de leurs mandats.

Cette mainmise du Président de la République aurait pu être rectifiée avec la réforme constitutionnelle de l'année 2001.

Malheureusement, il n'en a rien été et ce mode de désignation des membres du Conseil Constitutionnel continue de susciter, à juste titre, d'innombrables et intenses polémiques autour de ses décisions.

Cette suspicion est très loin de se dissiper tant que celles-ci seront défavorables aux requérants. En outre, le Conseil Constitutionnel sénégalais n'est pas le seul garant de la loi fondamentale. Car, le Président de la République continue de se prévaloir de cette attribution depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale.

En République du Mali, des neuf membres que compte la Cour constitutionnelle, trois sont nommés par le Président de la République, trois, représentant le pouvoir législatif sont proposés par le Président de l'Assemblée Nationale et trois sont désignés par le Conseil supérieur de la Magistrature. La durée de leur mandat est de sept ans et renouvelable une fois.

Le Président de la République et celui de l'Assemblée Nationale doivent proposer chacun au moins deux juristes et le Conseil supérieur de la Magistrature deux magistrats.

Toutefois, le président de la Cour Constitutionnelle est élu par ses pairs. En cas d'empêchement temporaire, son intérim est assuré par le conseiller le plus âgé.<sup>134</sup>

L'ensemble des conseillers sont choisis à titre principal parmi les professeurs de droit, les avocats et les magistrats ayant au moins quinze ans d'activité, ainsi que les personnalités qualifiées qui ont honoré le service de l'Etat<sup>135</sup>. A ce jour, les juristes nommés ont été presque tous des Professeurs de droit ou des magistrats issus de l'ordre judiciaire. Cette haute qualification de ses membres devrait incontestablement être un facteur propice à assurer leur indépendance.

---

<sup>134</sup> Const. R. Mali, art. 92

<sup>135</sup> Const. R. Mali, art. 81 ; Const. R. Sénégal, art. 88

## 2. L'autorité du juge constitutionnel

Contrairement aux magistrats, l'indépendance des juges constitutionnels ne repose pas sur un texte. Le statut et les missions du juge constitutionnel requièrent donc une plus grande autonomie de façon à garantir son indépendance et asseoir son autorité.

Ainsi, l'institution doit disposer d'une administration autonome comme d'un budget autonome. Le bénéfice d'une assistance conséquente permanente participe au renforcement de cette autonomie. Il doit s'y ajouter d'autres collaborateurs d'appoint en période électorale.

L'autonomie administrative ne saurait présenter toute son efficacité sans une autonomie financière. Certes, le budget qui en découle ne pourrait être qu'une annexe du budget général. Ce dernier est bien évidemment voté par la représentation nationale.

Il est essentiel que la juridiction constitutionnelle puisse avoir l'opportunité de la maîtrise du contenu de son budget et l'exécuter de manière autonome bien sûr dans le respect de la comptabilité publique.

La Haute Assemblée constitutionnelle doit pouvoir elle-même définir un minimum de règles de fonctionnement, bien entendu, dans le respect de la Constitution voire de la loi.

Son président doit être en mesure d'exercer un pouvoir réglementaire qui lui permette de bien gérer les services de la juridiction.

Cette indépendance est de nature à conforter l'organe constitutionnel comme étant une des principales institutions dans la consolidation de la démocratie en même temps que la consécration de l'Etat de droit. Il est donc logique de présager, à l'égard du pouvoir politique, son indépendance garantie par la Constitution tant en République du Mali qu'en République du Sénégal.

En l'occurrence, le constituant sénégalais est beaucoup plus explicite. Car, il proclame solennellement le Conseil Constitutionnel partie intégrante du pouvoir judiciaire.

Si la Constitution de la République du Mali réserve deux titres distincts à la Cour Suprême (Titre VIII) et à la Cour Constitutionnel (Titre IX), il est légitime de présumer que le Titre VII sur le pouvoir judiciaire intéresse également la justice constitutionnelle en tant que pouvoir juridictionnel. Ce dernier constitue donc, en l'espèce, un chapeau commun aux deux institutions.

D'ailleurs, l'organe constitutionnel dans les deux pays découle des anciennes Cours Suprêmes dont une section lui était dédiée.

A présent, la nouvelle institution constitutionnelle demeure un vrai organe autonome exerçant dans son domaine, une juridiction pleine et entière.

Sa composition, son organisation et son fonctionnement renforcent la volonté politique d'en faire le garant de l'Etat de droit.

Certes, les garanties conférées tant à la juridiction constitutionnelle qu'à ses membres peuvent laisser souffrir quelques suspicions.

C'est notamment le cas par rapport aux institutions. Le pouvoir exécutif et le législateur interviennent en effet dans la nomination de ses membres.

Il en est ainsi dans la République du Mali même si trois des neuf membres de la Cour Constitutionnelle sont désignés par des magistrats. En République du Sénégal, cette prérogative exclusive revient au Chef de l'Etat. Cette procédure de nomination fait l'objet de nombreuses protestations, virulentes notamment à l'occasion d'élections.

Il n'empêche qu'à l'égard des partis politiques, il doit subsister une indispensable obligation de réserve. Celle-ci pèse sur les membres de la justice constitutionnelle en même temps qu'elle les protège contre d'éventuelles accusations de parti-pris.

Ils doivent ainsi observer quelques retenues quant à l'affirmation de leurs opinions, notamment, en évitant d'afficher publiquement leur appartenance politique. Il en va de leur crédibilité.

Mais, il est légalement difficile de lui opposer l'interdiction d'appartenance à une formation politique. Ce serait accrédi-ter une violation flagrante du droit à la liberté d'association.

Le juge constitutionnel est soumis, également, au devoir de réserve par rapport à l'opinion publique. Il est vrai, l'intégrité tant morale que professionnelle voire l'impartialité et le respect de la Constitution sont requis avant sa nomination. Cependant, aucun mécanisme ne permet d'empêcher un tel manquement.

Enfin, le juge constitutionnel éprouve quelque répugnance à contrôler certains actes législatifs. Ainsi, le Conseil Constitutionnel du Sénégal a rejeté une demande par laquelle des députés de

l'opposition lui ont déférée concernant le refus du Président de la République de leur donner la parole en séance plénière<sup>136</sup>.

Certes, ces conseillers sont d'éminents praticiens du droit. Il n'empêche, leur appartenance à la haute administration sinon leur proximité avec le monde politique ne fera pas taire les critiques venant de citoyens frappés de leurs décisions défavorables.

Mais, comme l'affirme le Professeur Luchaire, ancien membre du Conseil Constitutionnel français : « Le juge n'est indépendant que s'il en a la volonté ; l'indépendance est une question de conscience, les textes n'y peuvent rien »<sup>137</sup>.

Il faut néanmoins admettre que depuis l'avènement du multipartisme, la garantie de l'ordre constitutionnel n'est plus problématique.

#### B. La garantie du respect de la constitutionnalité des normes

La juridiction constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Ainsi, le juge constitutionnel est amené à assurer un rôle d'arbitre en cas de situation conflictuelle entre les pouvoirs.

Même si certaines décisions de la juridiction constitutionnelle continuent de susciter de vives critiques, elles s'imposent à tous les pouvoirs, à toutes les autorités politiques, administratives, juridictionnelles et à toutes les personnes physiques ou morales. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

La justice constitutionnelle n'a d'autre but, outre la protection de l'individu contre l'arbitraire, que la régulation de l'activité des pouvoirs publics. Du même coup, elle contraint l'Etat d'agir dans un cadre normatif au risque de voir les agissements fautifs sanctionnés.

L'organe constitutionnel est par conséquent un organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. En outre, un dixième des députés peut désormais le saisir. Il constitue à cet égard une arme entre les mains de l'opposition contre la dictature de la

---

<sup>136</sup> Const. Déc. N° 1, C. 2003 du 11 juin 2003

<sup>137</sup> François Luchaire, *Le juge constitutionnel en France et aux Etats-Unis. Etude comparée*, Paris, éd. Economica, 2002, p. 87

majorité.

La juridiction constitutionnelle est donc amenée à assurer un rôle d'arbitre en cas de conflit entre les différents organes constitutionnels ainsi que le laissent apparaître outre sa compétence (1), la procédure suivie devant lui (2).

### 1. La compétence du juge constitutionnel

La Cour constitutionnelle en République du Mali tout comme le Conseil Constitutionnel au Sénégal, ont, chacun des compétences d'attribution.

Ces dernières sont limitées à des cas précis, strictement définis par la Constitution. Le juge constitutionnel n'y dispose donc pas de compétence générale ; il ne peut pas se prononcer dans d'autres cas non expressément prévus par les textes. Ces compétences d'attributions peuvent être exercées en tant qu'autorité constitutionnelle ou comme pouvoir juridictionnel.

#### a) Des décisions de nature non juridictionnelle

En tant qu'autorité constitutionnelle, l'organe constitutionnel donne des avis lorsqu'il est consulté C'est le cas des conditions requises sur les mesures d'application des dispositions constitutionnelles lorsque le pays est en crise<sup>138</sup>.

La République du Mali a connu cette situation à la suite du coup de force « incompréhensible et impardonnable »<sup>139</sup> des militaires le 22 mars 2012. Dans le même temps, des groupes armés s'emparaient des deux-tiers du territoire nationale au vu et au su de ces soldats qui prétendaient sauver la Nation sans avoir osé un seul instant s'en prendre à l'envahisseur ne serait-ce par de

---

<sup>138</sup> Const. R. M., art. 50 et Const. R. S., art. 52

<sup>139</sup> Incompréhensible car le Président Amadou Toumani Touré était à un mois au terme de son dernier mandat. Il a en outre rassuré toute la classe politique de ne pas briguer un troisième mandat ; la Constitution qui limite le nombre de mandat à deux (2) n'a pas été modifiée.

Impardonnable ; l'art. 121 de la Constitution dispose : "Tout coup d'Etat ou putsch est un crime imprescriptible contre le peuple malien". Ce coup de force a désorganisé le commandement militaire et facilité la progression des groupes armés suivie de leur mainmise sur toute la partie nord du pays. En outre, à aucun moment les militaires putschistes n'ont cherché à repousser ces mouvements rebelles qui avaient toute latitude de commettre tranquillement les pires exactions sur des populations sans défense. Au contraire, pendant ce temps ils s'entre déchiraient pour le pouvoir au Sud en même temps qu'ils s'emparaient des postes clefs des ministères

simples actions de guérilla. Au contraire, ils paraissent tranquillement dans les rues au Sud du pays. Parallèlement, ils s'entre-tuaient entre « bérets verts » et « bérets rouges ». Le drame sinon le ridicule, pendant que les terroristes et autres djihadistes s'adonnaient à des pires exactions en violant les femmes impuissantes, amputant les populations désarmées, ces fameux militaires occupaient les postes ministériels et ceux de la haute Administration.

Certes, ces putschistes bénéficient du soutien d'une certaine frange de la population. Mais, le peuple malien ne tardera pas à connaître une nouvelle désillusion comme après le coup d'Etat ayant mis fin à la première République, le 19 novembre 1968<sup>140</sup>.

Au bout d'un an, les rebelles, se sentant ragaillardis, ont décidé de pousser leur avantage vers le Sud. Avec l'aide des forces armées françaises de l'opération « serval », les groupes armés ont été stoppés et anéantis dans les localités de Konna et Diabaly.

C'est ainsi que le gouvernement de transition a été amené à saisir la Cour Constitutionnelle pour avis sur la mise en oeuvre de l'état d'urgence.

Mais, lorsqu'il est saisi sur des questions intéressant la Constitution, il rend des décisions. Le Président Amadou Toumani Touré, à un mois de la fin de son mandat s'est vu contraint de rendre sa démission à la Cour Constitutionnelle. En l'espèce, c'est par décision que le juge constitutionnel a constaté cet empêchement du Chef de l'Etat à exercer ses fonctions.

---

<sup>140</sup> KONATE Moussa, L'avènement du régime militaire : La nouvelle désillusion, in Mali, Ils ont assassiné l'espoir, éd. L'Harmattan, 1990, p. 41 : « Les Maliens s'étaient réjouis de la dissolution de la Milice populaire, mais celle-ci n'allait pas tarder à être remplacée par une police omniprésente et toute-puissante ; la délation et la torture furent moyen et méthode de gouvernement ? La justice avait cessé d'exister, et c'est dans les commissariats de police, au camp des parachutistes de Djikoronni, dans les camps de gendarmerie qu'avaient lieu les procès sommaires. De nombreuses personnes, parmi celles dont ce pays pouvait s'enorgueillir, ont été broyées à jamais, tant dans leur chair que dans leur âme, pour avoir seulement aspiré à la justice et à la liberté. Du sommet de l'Etat, en passant par les chefs-lieux de région, de cercle, jusqu'aux arrondissements, l'essentiel de l'administration fut tenu par les militaires qui ne pouvaient, pour la plupart, se prévaloir ni de compétence ni d'intégrité morale. Il régna ainsi sur le pays une multitude de potentats peu scrupuleux et intellectuellement médiocres, dont la mission fondamentale se réduisait à annihiler toute velléité de contestation, par l'intimidation et la répression aveugle. Plus pénible encore était l'arbitraire qui s'exerçait jusque dans les problèmes quotidiens. Même les plus petits villages vivaient sous la terreur, car à la merci de n'importe quel agent de la sécurité exigeant de son propre chef le paiement d'impôts et de taxes imaginaires. Naturellement, la relative liberté d'expression qui était née s'est volatilisée, la presse fut remise au pas, alors que se consolidait la sinistre réputation d'un bagne où allaient subir une mort lente et atroce des dizaines de détenus politiques, tandis que ceux d'entre eux qui en étaient libérés vivaient en portant la trace pour toujours : c'était le bagne de Taoudénit, dans l'extrême nord du Mali ».

## b) Des décisions de nature juridictionnelle

En tant que juge, l'organe constitutionnel, même s'il lui arrive de donner des avis aux pouvoirs publics, rend des décisions de nature juridictionnelle. Il se prononce exclusivement sur des considérations de droit et non d'opportunité. Ces considérations de droit sont celles de la légalité constitutionnelle. Le juge vérifie si le texte qui lui est soumis est conforme ou non à la Constitution. C'est notamment le cas lorsqu'il est question de contentieux électoral ou constitutionnel.

### b1. Le contentieux électoral

En tant que juge électoral, il est amené à connaître les litiges intéressant les élections parlementaires, présidentielles ou des opérations de référendum.

(i) Pour ce qui concerne l'élection des députés, l'institution constitutionnelle examine les contentieux en matière d'inéligibilités et d'incompatibilités prévus dans le code électoral. Il statue sur la régularité des élections de députés en cas de contestation. Il contrôle la régularité du déroulement des opérations électorales. Il peut annuler une élection lorsqu'une irrégularité flagrante est commise dans le déroulement des opérations et surtout lorsque l'écart des voix entre les candidats est trop faible. Il peut aussi réformer les résultats d'une élection en cas d'erreur matérielle et proclamer le candidat régulièrement élu. Il peut intervenir en cas de saisine de la commission nationale des comptes et annuler une élection pour non-respect du délai de dépôt du compte de campagne. Le dépassement du plafond de dépenses peut se voir sanctionné. Il en est également du compte de campagne lui-même lorsque des manquements sont avérés. L'intéressé peut se voir prononcé contre lui une inéligibilité assortie d'une interdiction de se présenter dans les élections pouvant aller d'un à cinq ans selon la gravité des faits reprochés. Ce contrôle méticuleux des irrégularités peut intervenir dès les actes préliminaires aux opérations électorales.

(ii) Mais, c'est autour de l'élection présidentielle, de loin la plus emblématique, que le contrôle suscite énormément de controverses parmi la classe politique voire au sein des masses populaires.

Incontestablement, l'élection présidentielle est celle qui draine le plus de foule. L'intérêt qu'elle provoque auprès des populations n'est en rien comparable à aucun autre événement.

Il est en effet question de désigner l'homme en mesure de sortir le pays du marasme économique et améliorer leurs conditions de vie. C'est le choix de l'homme « providentiel » dans l'imaginaire de nombreux citoyens.

Cependant, cet engouement populaire n'est pas sans conséquence. Le danger provient surtout du fait d'instrumentaliser les foules, ce qui peut déboucher sur des affrontements souvent tragiques.

En République du Mali, malgré le plongeon dans une zone de forte turbulence, le processus électoral a bien eu lieu. Les élections tant présidentielles que législatives s'y sont correctement déroulées. L'attitude de l'opposition, conduite par Soumaïla Cissé, a été exemplaire et unanimement saluée dans la sous-région et bien au-delà<sup>141</sup>.

L'élection présidentielle a également eu lieu en République du Sénégal en dépit d'une pré-campagne houleuse. Peu de personnes croyaient encore à sa tenue, à commencer par les citoyens eux-mêmes tant l'ambiance politique était tendue<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Outre la reconnaissance de sa défaite, M. Soumaïla Cissé, en compagnie de toute sa famille, s'est rendu au domicile du vainqueur M. Ibrahim Boubacar Kéita pour le féliciter

<sup>142</sup> Sy A. A., *Le 23 juin au Sénégal (ou La souveraineté reconquise)*, L'Harmattan, éd. 2012, p. 23 « Touche pas à ma Constitution » ou mourir pour la République : « *La République couchée, La République en détresse, La République abîmée* » autant de publications dont les auteurs s'indignent autant du manque d'épaisseur républicaine des gouvernants que la passivité des citoyens, qui donnent le sentiment que les Sénégalais ont choisi, après la parenthèse citoyenne de mars 2000, de se confiner à nouveau dans « *cette sorte d'enfermement fataliste* » auquel faisait allusion Babacar Touré. Dans cette disposition d'esprit, les libéraux, pour avoir fait passer, comme lettre à la poste, le projet de nouvelle Constitution en 2001, celui arbitraire de la délégation spéciale et la loi aussi liberticide que scélérate portant le nom du député Ezzan, pensaient faire adopter le projet de loi instaurant le ticket présidentiel.

Mais, c'était sans compter avec ce caractère imprévisible des Sénégalais qui savent réagir là où ils sont le moins attendu. En l'occurrence, la séance, perçue comme instance de validation tout à fait formelle d'un projet ficelé avec beaucoup de légèreté dans les labyrinthes du pouvoir, occasionna une surprenante et exceptionnelle mobilisation de citoyens de toutes catégories sociales. L'historien Ibrahima Thioub ne s'est y pas trompé en affirmant avec force : « jamais, il n'y a eu une manifestation d'une telle ampleur dans l'histoire politique du Sénégal ».

Convergeant par grappes vers la Place Soweto, devant l'Assemblée nationale, des citoyens, victimes de la cherté de la vie, des inondations, des coupures de l'électricité, frustrés et outrés par le règne tous azimuts de l'arbitraire et de

Aucun observateur ne s'y attendait ; tout le monde s'en doutait. Car, il faut le reconnaître, le Président sortant, Me Wade concentrait sur sa personne toutes les crispations de presque l'ensemble de la classes politique et de la société civile.

Son opposition s'accordait à soutenir l'illégalité sinon l'illégitimité de sa candidature. Elle considérait qu'il y avait une violation de la Constitution avec le maintien de cette candidature.

En effet, à la suite de la révision constitutionnelle, le chef de l'Etat sortant ne devait plus se représenter à ces élections présidentielles après avoir effectué ses deux mandats.

Pourtant, ses partisans pensaient autrement ; ils souhaitaient, notamment, son maintien au pouvoir. Ils insistaient sur le fait que sa première présidence entre 2000 et 2007 ne devrait pas être prise en compte. Car la révision constitutionnelle prévoyant la limitation des mandats n'intervenait qu'après. Il lui restait donc à accomplir un second et dernier mandat.

Le Conseil Constitutionnel dont il a nommé le président a décidé de valider sa candidature. Dans le même temps, il trouva celle du célèbre musicien Youssou N'Dour irrecevable. Ce rejet a beaucoup affecté l'immense majorité de la jeunesse sénégalaise voire l'ensemble de la population.

Sans doute, le Président Wade a-t-il payé les conséquences fâcheuses de cette décision incompréhensible pour les masses populaires.

Dans tous les cas, cet imbroglio a participé à la formation d'une coalition de partis politiques à laquelle sont venus se joindre quelques mouvements issus de la société civile. Et, le résultat ne s'est pas fait attendre. Car, le Président sortant a été proprement battu à plates coutures. Son score le laissait entrevoir dès le premier tour.

Dans le cadre des élections présidentielles, l'organe constitutionnel intervient dans deux étapes du

---

l'impunité, ont fait montre de détermination pour assurer à la République l'énergie dont elle a besoin pour rester debout. Triomphant de leurs peurs, bravant la chaleur, se jouant des distances, fort de leurs différences sociales, confessionnelles et politiques, ils convergent vers un essentiel qui témoigne de leur arrachement à l'animalité, à savoir le sens élevé de la liberté et de la dignité ! Malgré -ou, peut-être, à cause de la gravité et du sérieux de l'enjeu, ils chantent l'hymne national, et arborent les couleurs du drapeau national. Partout, il est loisible de lire sur des pancartes ou sur les corps que certains manifestants livrent aux forces de l'ordre armées jusqu'aux dents : « *Wade dégage ! Touche pas à ma Constitution !* » Et peut-être jamais, de mémoire de Sénégalais, autant de jeunes n'avaient déserté les amphithéâtres, boycotté le rituel des trois normaux, ignoré les chemins qui mènent aux stades et aux arènes de lutte pour s'approprier avec une passion qui frise l'irrationnel le mot d'ordre « *Touche pas à ma Constitution !* »

processus électoral. D'abord, il dresse et publie la liste des candidats. Il examine les réclamations relatives à la liste. Il reçoit les déclarations des candidats sur leur patrimoine. Ensuite, il vérifie la régularité de l'organisation des opérations électorales. Il peut annuler l'élection ou les résultats de certains bureaux de vote.

(iii) En cas de référendum, l'organe constitutionnel veille à la régularité des opérations prévues dans la Constitution. Il dresse des représentants pour veiller au bon déroulement du scrutin. Il en proclame les résultats. Il examine les réclamations relatives aux opérations référendaires proprement dites.

#### b2. Le contentieux constitutionnel

L'impartialité de la juridiction constitutionnelle est le gage de stabilité de l'Etat de droit. Pour autant, le juge constitutionnel se doit de s'adapter impérativement à la conjoncture institutionnelle. C'est ainsi, en tant que juge constitutionnel, il lui est assigné outre le contrôle de la constitutionnalité de certaines normes celui du respect de la répartition des compétences entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement.

C'est aussi le cas du règlement des Assemblées pour laquelle la saisine de l'organe constitutionnel est automatique et obligatoire.

Le contrôle du respect de la répartition des compétences entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement consiste à garantir la délimitation entre le domaine de la loi et le règlement. Il revient à l'organe constitutionnel de veiller à ce qu'un texte législatif n'ait pas un caractère réglementaire.

Dans le même état d'esprit, le Gouvernement peut saisir le juge constitutionnel sur l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement. Mais, la tâche principale consiste à contrôler les normes qui lui sont soumises en les confrontant aux normes constitutionnelles. Cependant, ce contrôle est essentiellement politique même s'il peut souvent être le fait du citoyen.

(i) Le contrôle politique

Ce contrôle de constitutionnalité des lois est politique parce qu'il émane exclusivement des autorités politiques. En effet, il est exercé dans les deux pays, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Premier Ministre.

En République du Mali, en plus de ces autorités, le Président du Haut Conseil des Collectivités Territoriales et le Président de la Cour Suprême peuvent procéder à la saisine de l'organe constitutionnel.

(i)1. La saisine facultative

Cette saisine est facultative pour la plupart du temps. Il s'agit des lois ordinaires. Elles sont néanmoins les plus nombreuses. Ces dernières embrassent les domaines les plus variés. C'est le cas des lois qui fixent les règles concernant les libertés individuelles et publiques, la propriété, la nationalité ou les crimes et délits. Les lois qui déterminent les principes fondamentaux sont concernées comme l'organisation générale de la défense et de la sécurité, du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical ou encore de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources. C'est également le cas de la loi de Finances qui détermine les ressources et les charges de l'Etat. Malgré la diversité de leur sphère d'intervention, elles ne constituent pas les lois les plus importantes.

(i)2. La saisine obligatoire

La saisine est obligatoire pour les lois organiques<sup>143</sup> ; celles-ci intéressent le plus souvent l'organisation des institutions publiques.

C'est sans doute pour cela que la saisine du juge constitutionnel est automatique. En effet, la loi organique est au-dessus de la loi ordinaire. Elle se trouve précisément entre cette dernière et la Constitution. Elle porte sur des domaines limitativement énumérés par la loi fondamentale.

La loi organique fixe les membres des différentes institutions. Il en est de même de leurs

---

<sup>143</sup> Art. 70 ; Const. RM et art. 78 ; Cont. RS

indemnités, des conditions de désignation, du régime des inéligibilités et des incompatibilités. C'est la loi organique qui fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de l'organe constitutionnel ainsi que la procédure suivie devant lui.

En somme, l'automatisme et l'obligation de la saisine du juge constitutionnel en ce qui concerne les lois organiques participent à la régulation de l'activité de tous les pouvoirs publics en même temps à la préservation de l'indépendance et de l'autorité des autres institutions à l'égard du politique.

Toutefois, contrairement à la République du Mali et ce, malgré l'examen automatique<sup>144</sup> de la totalité des lois, le constituant Sénégalais de 2001 ne fait plus obligation de saisir le juge constitutionnel pour les lois organiques au même titre que les lois ordinaires.

En revanche, il permet dorénavant, à la différence de son collègue de la République soeur du Mali, le contrôle citoyen de la constitutionnalité des lois.

#### (ii) Le contrôle citoyen

Au Sénégal, n'importe quel justiciable peut faire valoir son argument d'inconstitutionnalité à l'encontre d'une loi qu'on voudrait lui appliquer<sup>145</sup>. Mais, cette action n'est organisée que devant la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat qui sont respectivement la Cour Suprême judiciaire et la Cour Suprême administrative.

Il s'agit d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par le citoyen pour obtenir la saisine du Conseil Constitutionnel aux fins de lui faire droit.

C'est donc un contrôle citoyen de la constitutionnalité des lois. Il s'exerce a posteriori et s'applique à la loi déjà entrée en vigueur.

Il constitue incontestablement une avancée démocratique pour le citoyen qui ne craint plus pour l'atteinte à ses libertés fondamentales.

Il est aussi un contrôle concret. Car, il est mis en oeuvre lors d'un procès. Le requérant conteste la constitutionnalité d'une loi qu'on lui oppose, directement devant l'organe Constitutionnel.

---

<sup>144</sup> Art. 82, al. 1er de la Constitution sénégalaise

<sup>145</sup> Art. 2, al. 1er de la Constitution sénégalaise

A vrai dire, cette procédure ne présente pas le même intérêt devant ces deux hautes juridictions. En effet, si le Conseil d'Etat, la haute juridiction administrative, peut connaître de l'exercice du pouvoir exécutif en premier et dernier ressort, ce n'est pas le cas de la Cour de Cassation, la Cour suprême judiciaire. Celle-ci ne peut être saisie qu'après des décisions de premier ressort ou d'appel. Néanmoins, le contrôle citoyen de la constitutionnalité des lois constitue indéniablement une véritable garantie du respect des droits fondamentaux.

Mais, de façon fâcheuse, l'institution constitutionnelle est amenée très souvent à trancher des conflits de nature politique notamment en période électorale. Et, ce sont autant d'occasions pour la classe politique de contester les décisions rendues par la Haute Assemblée constitutionnelle qui pourtant s'imposent à tous les pouvoirs, toutes les autorités administratives et juridictionnelles comme à toutes les personnes physiques et morales<sup>146</sup>. Il en est ainsi, en 1996, en République du Mali, s'affranchissant du respect de la Constitution, une partie de la classe politique a refusé de reconnaître les institutions issues d'élections dont le juge constitutionnel avait proclamé les résultats. Ces responsables n'ont pas hésité à appeler le peuple à la désobéissance civique.

Pourtant, les remous suscités par cette décision sont loin d'avoir fait l'unanimité ainsi que le souligne le Professeur A. Diarra<sup>147</sup> citant un observateur extérieur à la politique malienne : « La Cour a rendu un arrêt n° 003, le 25 octobre 1996, qui a eu un retentissement extrêmement profond dans tout le pays, au sein de la classe politique du Mali et dans les pays africains qui construisent à l'heure actuelle un Etat de droit. On peut dire sans hésiter que cette troisième décision de la Cour a eu un impact aussi important que la décision du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel français »<sup>148</sup>.

Le Professeur A. Diarra poursuit ses remarques sur l'analyse que fait cet auteur sur la portée de cet arrêt, les techniques d'interprétation mises en oeuvre par la Cour Constitutionnelle malienne : le

---

<sup>146</sup> Art. 92; al. 2, Const. RS & art. 94, Const. RM

<sup>147</sup> A. Diarra, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, Karthala, 2010, p. 312 & s.

<sup>148</sup> E. Spiitz, « La Cour constitutionnelle du Mali et la construction de l'Etat de droit », dans *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 296/2, Paris, 1996  
[www.Conseilconstitutionnel.fr/cahiers/ccc2](http://www.Conseilconstitutionnel.fr/cahiers/ccc2)

principe d'égalité, interprétation neutralisante, interprétation constructive, incompétence négative du législateur, etc. Il termine sur la conclusion de l'auteur qui met l'accent sur les aspects suivants : « Dans l'ensemble, cette décision de la Cour, bien qu'elle ait suscité des remous, a incontestablement amélioré le climat politique du pays. Elle a assuré sa place dans le jeu des pouvoirs publics à la jeune institution. Elle a enfin précipité une prise de conscience de ce qu'est un Etat de droit constitutionnel qui a assuré la prééminence des principes et règles fondamentaux de valeur constitutionnelle. .... À la suite de cette décision, dont il n'est pas possible d'épuiser ici la richesse des effets actuels et potentiels, la Cour a réussi à faire en sorte que majorité et opposition rapprochent leurs points de vue, l'une abandonnant sa crispation autour du scrutin à la proportionnelle intégrale ... . Dans aucun autre pays, sans doute, aux traditions démocratiques plus affirmées pour les uns ou plus vacillantes pour les autres, l'exécutif ou le législatif n'auraient accepté avec une telle bienveillance une telle "intrusion" du droit dans la politique »<sup>149</sup>.

Le Conseil Constitutionnel de la République du Sénégal a connu les mêmes types de remous lors de l'élection présidentielle de 2000. La sagesse du Président Diouf, le chef de l'exécutif sortant a fait éviter le pire. En définitive, la victoire de Me Wade a été consacrée pour le grand bien de la démocratie sénégalaise.

Il n'empêche que quelques années plus tard, précisément en 2012, année électorale, l'institution constitutionnelle prêtait le flanc aux critiques et suspicions quant à son indépendance et l'objectivité de la motivation de ses décisions intéressant la candidature du Président Wade qu'elle a validée suscitant la colère de l'opposition<sup>150</sup>.

Pourtant, le contrôle de constitutionnalité ne devrait s'exercer que sur les lois votées par

---

<sup>149</sup> E. Spitz, voir supra

<sup>150</sup> Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE-EU), Sénégal, Election présidentielle des 26 février et 25 mars 2012, p. 2 : « L'élection présidentielle du 26 février 2012 a été marquée par un contexte politique très tendu, l'opposition contestant la constitutionnalité de la candidature du Président sortant, Abdoulaye Wade. La décision du Conseil Constitutionnel (CC) le 27 janvier, validant cette candidature, a accru la mobilisation du mouvement du 23 juin (M23) qui regroupe les 13 candidats opposants, la société civile et le mouvement de jeunes « Y'en a marre ». Les affrontements entre force de l'ordre et manifestants ont provoqué depuis le 27 janvier la mort d'au moins six personnes et ont fait plusieurs blessés dont le candidat à la présidentielle Cheikh Bamba Dièye »

l'Assemblée nationale sans que les autres actes juridiques, notamment les règlements émanant du pouvoir exécutif, puissent s'affranchir du respect des règles constitutionnelles.

## 2. La procédure devant le juge constitutionnel

L'organe constitutionnel n'intervient que s'il est saisi ; il ne peut pas s'autosaisir. Cette saisine appartient aux autorités habilitées. Il s'agit, nous l'avons vu, en République du Mali, du Chef de l'Etat, des Présidents des Assemblées, d'un dixième des élus<sup>151</sup> et du Président de la Cour Suprême.

L'organe constitutionnel est saisi après le vote de la loi mais avant sa promulgation par le Président de la République et avant sa ratification dans le cas d'un traité. Il doit statuer dans le délai d'un mois sauf si le gouvernement invoque l'urgence. En tout état de cause, la loi ne peut pas être promulguée tant qu'il n'a pas rendu sa décision.

La requête doit être signée par son ou ses auteurs. Elle doit mentionner les dispositions que les requérants estiment non conformes à la Constitution et si possible les moyens invoqués. Une disposition de loi contrôlée a priori et déclarée non conforme à la Constitution ne peut pas être promulguée ni mise en application. Une disposition de loi contrôlée a posteriori et déclarée inconstitutionnelle est abrogée. Elle disparaît à compter de la publication de la décision ou d'une date ultérieure fixée par cette décision.

### a) Le contrôle a priori

Sans doute, le contrôle a priori présente l'avantage de garantir une plus grande sécurité juridique. En effet, la loi qui va entrer en vigueur est considérée comme conforme à la Constitution. Il est préventif. Il est aussi qualifié de contrôle par voie d'action. Ce contrôle peut toujours s'exercer directement contre une loi en dehors d'un procès relatif à un problème concret de par son application. On parle alors de contrôle abstrait, ou in abstracto, principal ou à titre principal. C'est l'hypothèse où on estime que la loi est inconstitutionnelle.

---

<sup>151</sup> Art. 88, al. 2 de la Constitution malienne

b) Le contrôle a posteriori

Mais, le contrôle a posteriori, qui intervient après l'entrée de la loi en vigueur, est considéré comme plus fiable. Ainsi, il est perçu comme étant plus juridique et moins politique. C'est aussi un contrôle par voie d'exception. C'est notamment le cas lorsque le juge doit trancher une question incidente à un litige principal<sup>152</sup>. Il doit surseoir à statuer et attendre la décision de la juridiction constitutionnelle. Ce contrôle est qualifié souvent de contrôle concret ou *in concreto*.

Enfin, d'autres pays ont introduit le cumul d'un contrôle a priori avant la promulgation des lois avec un contrôle a posteriori par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité<sup>153</sup>.

Par ailleurs, l'annulation d'une loi inconstitutionnelle s'impose à toutes les autorités politiques, juridictionnelles et administratives<sup>154</sup>.

Normalement, l'existence de l'institution constitutionnelle aurait dû constituer l'aubaine inespérée pour l'opposition. Elle lui offre la possibilité de faire valoir ses points de vue. Elle lui donne surtout l'opportunité de se démarquer de la politique du pouvoir en place notamment en période de crise. Malheureusement, ces situations ne font pas légion. Et, l'hémicycle de la représentation nationale continue de se comporter en chambre d'enregistrement dans les deux pays.

En République du Mali, la faute découle du consensus institué en système de gouvernement par le Président Touré. Cette pratique a consisté à associer presque l'ensemble des formations politiques à la gestion des affaires du pays. De ce fait, l'opposition devenait inexistante. Cette méthode de gouvernance participe, sans aucun doute, à l'instauration d'un climat apaisé propice à la concorde nationale. Elle permet de réserver toutes les énergies au seul développement économique sans lequel le bien-être des populations ne serait qu'une chimère. Il est vrai que la satisfaction des besoins des citoyens prime sur toute autre considération. L'atmosphère provoquée par le consensus y est largement favorable. Elle est aussi de nature à souder le tissu social.

Cependant, elle comporte inévitablement quelques inconvénients. L'absence de voix discordantes pollue incontestablement la démocratie. Elle masque les faiblesses et pousse à l'autosatisfaction.

---

<sup>152</sup> C'est le cas dans le système américain

<sup>153</sup> Bénin et Madagascar

<sup>154</sup> Art. 82, al. 2 de la Constitution sénégalaise

Toutes choses qui deviennent un jour ou l'autre fatales à l'Etat de droit. La situation qui sévit présentement en République du Mali en est la parfaite illustration. La classe politique n'a jamais pressenti ni le coup de force des militaires, ni l'invasion des groupes armés dans le Nord du pays au début de l'année 2012. En République du Sénégal, à la suite du boycott des élections législatives de 2007 par l'opposition, la chambre des députés est devenue presque monolithique. Dans ces conditions, ni le Chef de l'exécutif ni les membres de l'Assemblée Nationale, tous appartenant à la formation présidentielle, n'avaient intérêt à vouloir annuler une loi dont le projet émanait d'un Gouvernement issu du même bord. Certes, le pire a été évité. La démocratie y a plus que triomphé. Mais, le Président sortant et ses partisans n'ont pas connu le succès escompté. Et, le citoyen n'a pas eu besoin d'en appeler au juge administratif<sup>155</sup>.

## Paragraphe 2. L'ordre administratif

De nombreuses réformes ont affecté l'organisation du contrôle juridictionnel administratif tant en République du Mali qu'au Sénégal dès leur accession à la souveraineté internationale. Celles-ci tendent toutes à l'instauration de l'unicité du pouvoir judiciaire comprenant outre une chambre administrative, une chambre judiciaire et une section des comptes. A l'instar de toutes les autres institutions, la juridiction administrative n'a pas échappé au bouleversement opéré par les processus de transition démocratique du début des années 1990.

Certes, l'organisation administrative et les règles du contentieux administratif se sont toujours inspirées du modèle français. Il n'est donc pas excessif de parler de mimétisme. Ce terme est d'autant approprié que les deux pays n'ont pas complètement rompu avec le système administratif de l'ancienne puissance colonisatrice.

---

<sup>155</sup> KA M. (Présentation), Module de droit administratif, ENA, Sénégal, 2005, p. 9 : « Le droit administratif dans son acception la plus immédiatement perceptible est le droit applicable à l'administration. Il est constitué par l'ensemble des dispositions qui réglementent les rapports entre l'administration organe du pouvoir politique et les administrés.

C'est un droit jeune, qui, en l'espace d'un siècle, a réussi à assujettir l'administration au respect des règles même s'il faut, à l'évidence, admettre que la conquête de l'administration par le droit n'est pas universellement achevée.»

Malgré la reconduction du processus organisationnel français, l'ordre administratif y présente quelques spécificités<sup>156</sup>. Il en est ainsi des facteurs locaux qui ont sans doute contribué à faire le lit de l'arbitraire voire de l'impunité. L'instauration du parti unique en est certainement la meilleure illustration. La légalité est ce qui est conforme à la règle de droit, à la loi au sens très large. Elle est faite de l'ensemble des normes. Le respect de la légalité est un principe fondamental du droit public. Le principe de légalité pose la règle selon laquelle la puissance publique doit se soumettre au droit. Il implique le respect de la hiérarchie des normes, la limitation de la liberté d'action ou d'inaction et le pouvoir discrétionnaire.

Dans l'Etat de droit, il est fait avec fermeté obstacle aux agissements inacceptables de la puissance publique. Il lui est sans cesse rappelé le respect des règles préétablies. L'Etat de droit impose d'observer scrupuleusement non seulement des règles formelles du droit mais aussi des valeurs telles que les droits fondamentaux et la déontologie administrative. Cette évolution de l'Etat de droit a contribué à mieux protéger les droits de l'homme tant en République du Mali qu'au Sénégal. Cette nécessité de l'Administration de s'incliner devant le droit la met en rapport avec le juge. Bien sûr, il ne s'agit pas de paralyser l'activité de la puissance publique. Au contraire, il est question de mettre le citoyen au cœur de l'Etat de droit. La préoccupation principale est sans conteste la garantie du respect du principe de légalité. Nul doute que l'émergence d'une juridiction administrative (A) sera de nature à conforter le juge administratif dans sa mission de garantir le respect de la légalité des actes administratifs (B)

#### A. L'affirmation de la justice administrative

Il faut l'avouer, la justice administrative a mis énormément de temps pour s'affirmer véritablement. Au lendemain des indépendances, il s'est imposé logiquement dans les deux pays une juridiction suprême unique. Celle-ci couvrait l'intégralité du champ contentieux. Elle disposait en outre d'une

---

<sup>156</sup> KA M., cité supra, p. 58 : « Si le schéma français d'organisation de la justice présente une originalité qui se manifeste par la diversité des organes qui le composent et par la répartition des compétences entre eux, il reste que l'option des Etats africains marqués par la tradition française ne s'est pas traduite à l'indépendance par l'institution d'une juridiction autonome. »

compétence générale concernant à la fois le contentieux judiciaire, le contentieux administratif et le contrôle des comptes publics. Cette Cour suprême connaissait également le contrôle de constitutionnalité des lois, des engagements internationaux de même que les élections nationales législatives comme présidentielles.

Sans doute, l'insuffisance des ressources tant humaines que financières explique-t-elle en grande partie cette option de l'unicité de juridiction. En outre, la gestion d'une juridiction administrative autonome s'est avérée délicate. Ce n'est pas seulement tant du fait de la faiblesse des moyens mais incontestablement le besoin pressant d'avoir la mainmise sur une arme susceptible de troubler la quiétude des tenants du parti Etat.

Néanmoins, cette unité de juridiction a toujours laissé intacte la différenciation préexistante de la nature des divers contentieux de même que les règles de droit spécifiques respectivement applicables. Malgré ces craintes pointée du doigt, le début des années 1990 marque l'affirmation d'une véritable justice administrative tant par son organisation (1) que son autonomie (2).

#### 1. L'organisation de la justice administrative

Jusqu'à l'éclatement de la fédération du Mali, les deux pays ont été régis par le même système juridictionnel. Ce régime colonial se caractérisait par la coexistence de deux ordres de juridictions. La juridiction « indigènes » avait pour fondement le droit coutumier. La juridiction de droit écrit concernait les affaires des citoyens français.

Le contentieux coutumier relevait du contrôle suprême de la Chambre d'Annulation de l'Afrique occidentale française (AOF) et du Togo sise à Dakar au Sénégal.

Les affaires administratives ressortaient toutes du contrôle du Conseil d'Etat français à Paris après examen du Conseil du contentieux administratif de l'AOF et du Togo à Dakar.

Durant la fédération du Mali, les recours contre les décisions rendues par les juridictions maliennes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif étaient portés devant la Cour de Cassation ou le Conseil d'Etat. Les recours contre les Tribunaux locaux demeuraient soumis à la Chambre d'Annulation de l'AOF et du Togo.

L'organisation de la justice administrative a été plus que laborieuse dans les deux pays lors de leur accession à la souveraineté internationale. Et, la tentation de reproduire le modèle français a toujours été présente dans les préoccupations de la classe politique.

Mais, les réalités locales ont pris le dessus dans les deux pays. Les moyens disponibles faisaient défaut. Les priorités étaient ailleurs. Il a donc fallu faire contre mauvaise fortune bon cœur. Les différentes réformes le prouvent largement.

Ainsi, en République du Mali, le législateur de 1961 a créé une Cour Suprême et une Cour d'Etat. La Cour Suprême se composait de deux sections. La première section s'intéressait à l'ordre judiciaire et la deuxième section à l'ordre administratif. Cette section, qualifiée de Tribunal administratif fondamental, connaissait en premier et dernier ressort tous les litiges qui n'étaient pas attribués par la loi à d'autres juridictions administratives ou organismes administratifs. La Cour d'Etat comprenait une section constitutionnelle et une section des comptes.

Cette organisation n'étant pas satisfaisante, le législateur de 1965 décidait l'intégration au sein d'une même institution de ces quatre organes pour créer une Cour Suprême unique comprenant quatre sections : une Section Judiciaire ; une Section Administrative ; une Section Constitutionnelle et une Section des Comptes.

Désormais composée d'un président et de quatre conseillers, la Section Administrative de la nouvelle Cour Suprême peut statuer valablement en présence de trois magistrats. Ses membres sont choisis pour une durée de cinq ans renouvelable parmi les personnes ayant une compétence établie en matière administrative. En outre, le Premier Président a la possibilité d'affecter les membres n'appartenant pas au ministère public aux différentes sections.

Aux termes de la Constitution du 25 février 1992 de la République du Mali, la Cour Suprême est la juridiction suprême en matière judiciaire (section judiciaire), en matière administrative (section administrative) et seul juge des comptes des comptables publics et des organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou d'une personne publique (section des comptes).

La République du Mali dispose actuellement de trois Tribunaux de l'ordre administratif dans les chefs-lieux de région. Ils sont logés et fonctionnent grâce aux appuis des juridictions de l'ordre

judiciaire. Au lendemain des indépendances, la République du Sénégal a également opté pour l'unicité de juridiction.

Ainsi, le législateur de 1960 a institué une Cour Suprême unique composée de deux sections. La première couvrait le contentieux judiciaire. Le contentieux administratif et le contrôle des comptes publics relevaient de la deuxième section. Une formation particulière dite des Sections réunies s'occupaient du contrôle de la constitutionnalité des lois, des engagements internationaux ainsi que le contentieux des élections nationales.

Par la suite, le contrôle des comptes publics est détaché dès 1963 de la deuxième section. Et, la Cour Suprême se trouvait désormais composée de quatre sections distinctes jouant chacune le rôle de Conseil Constitutionnel, de Conseil d'Etat, de Cour de Cassation et de Cour des Comptes.

La Cour Suprême a ainsi sous son contrôle l'ensemble de l'appareil judiciaire : la Cour d'Appel, le Tribunal régional et le Tribunal départemental. L'excès de pouvoir lui était également dévolu exclusivement. C'est en mai 1992 que le constituant sénégalais a supprimé la Cour Suprême pour la remplacer par trois juridictions dites souveraines dont le Conseil d'Etat. Une Cour des comptes sera créée en 1999. Cette réforme introduit donc une spécialisation au sommet du pouvoir judiciaire. Mais, elle maintient le statu quo existant à la base.

Ainsi, le Tribunal régional continue d'avoir une compétence de droit commun en toutes matières sauf dans le cas du recours pour excès de pouvoir. Celui-ci relève en effet de la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

Les décisions du Tribunal régional peuvent être attaquées devant la Cour d'Appel. Un régime de question préjudicielle est prévu lorsque la Cour de Cassation est saisie d'un problème du ressort de la juridiction administrative.

Toutes ces dispositions ont été retenues dans le texte constitutionnel de 2001. Mais, l'unicité de la Cour Suprême a fini par prévaloir à nouveau en 2008. Et, le Conseil d'Etat fusionne, définitivement, avec la Cour de Cassation. Il n'empêche, l'affirmation d'une justice administrative dans les deux pays demeure patente ainsi que l'atteste son autonomie.

## 2. L'autonomie de la justice administrative

L'autonomie de la justice administrative est un principe acquis dans les Constitutions en vigueur dans tout Etat de droit. Dans la plupart des cas, l'Administration et ses activités sont soumises à des règles dérogatoires du droit commun.

Bien évidemment, les litiges intéressant l'Administration sont réglés par les juridictions administratives. Celles-ci procèdent d'une évolution historique qui a conduit à la naissance du dualisme juridictionnel à partir de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Cette dualité du système juridictionnel a prospéré durant le régime colonial et la Fédération du Mali.

Cependant, ce modèle français n'a pas survécu après l'accession des deux pays à la souveraineté internationale.

Contrairement à la France, cette autonomie n'est pas liée au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires ; il n'y a pas de juridiction administrative distincte organiquement de la juridiction judiciaire. La séparation se situe au niveau du contentieux.

Ainsi, le juge administratif tend à être de moins en moins spécialisé. Et, il applique de plus en plus les règles de droit privé aux activités de l'Administration.

Sa carrière est également gérée dans les mêmes conditions que le juge judiciaire. Ce qui soulève par ailleurs le problème de l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et du juge administratif en particulier. Les magistrats sont en effet nommés par décret du Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

En raison des pouvoirs de proposition du Ministre de la Justice, l'établissement de la liste d'avancement peut être considéré comme une forme déguisée de récompense des magistrats plus dociles. Il s'agit de ceux sur lesquels le pouvoir peut compter pour rendre des décisions favorables. L'autonomie est en même temps entravée par les difficultés économiques liées surtout au sous-développement dans lequel vivent les deux pays. Et, leurs Administrations n'échappent pas aux coupes budgétaires. Toutes choses qui rendent l'autonomie relative. Du moins, elle est perçue ainsi. Néanmoins, l'autonomie de la justice administrative est une réalité dans les deux pays. Malgré,

l'unicité de la Cour Suprême, il ressort une spécialisation du juge administratif. Car, l'unicité de juridiction n'empêche pas la dualité au niveau du contentieux.

Il existe bel et bien un droit de l'Administration. Il comprend toutes les normes s'appliquant à l'activité de l'Administration. Celle-ci est régie en majorité par un droit autonome. Son régime est dérogatoire du droit commun. Il est défini par l'existence d'un juge administratif en même temps que par la liberté laissée à ce dernier d'écarter le droit privé. Certes, le président de la Cour Suprême, dont relève la justice administrative, est nommé par le Président de la République.

Ce dernier est néanmoins lié par les propositions du Conseil supérieur de la Magistrature. Cet organe, bien que présidé par le Chef de l'Etat, est censé garantir l'indépendance de la justice.

Le juge administratif a donc, bel et bien, une fonction de garantie des droits des administrés face à la puissance publique. Le contrôle juridictionnel administratif renforce ainsi cette cohérence. Et, cette autonomie permet au juge administratif d'accomplir pleinement la mission qui lui est dévolue, celle de garantir le respect de la légalité des actes administratifs.

#### B. La garantie du respect de la légalité des actes administratifs

Nonobstant le multipartisme -en République du Sénégal depuis 1974 ; en République du Mali à partir de 1991, les séquelles issues de l'autoritarisme de la période du parti Etat n'ont pas toutes disparues. Elles demeurent vivaces. Ainsi, l'interventionnisme étatique a encore de beaux jours devant lui. Il peut d'ailleurs difficilement en être autrement.

La persistance du sous-développement a amené très souvent l'Etat à se substituer aux acteurs économiques. Cette intrusion de la puissance publique s'accompagne inévitablement de l'élaboration de nombreux actes administratifs.

Ceux-ci doivent se conformer au principe de légalité<sup>157</sup>. Celui-ci est un élément essentiel dans l'Etat de droit. Il traduit le respect de toutes les sources de droit par l'Administration. Ainsi, chaque niveau de la hiérarchie administrative, chaque agent doit respecter le bloc des règles extérieures à l'Administration et toutes les règles produites aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. Toute

---

<sup>157</sup> Velly S., Les origines du principe de légalité en Droit public français, Thèse de doctorat, Paris X, 1988,

décision contraire à une norme supérieure est susceptible de sanction par le juge. L'Etat, lui-même personne morale, n'échappe pas à la rigueur du principe de légalité. L'action de l'Administration n'est donc pas libre ; elle est subordonnée à des règles. Ces dernières lui permettent, en effet, à agir ou à ne pas agir. Elles déterminent en outre les procédures à suivre qui fixent les conditions de fond à l'action administrative notamment en ce qui concerne les administrés.

L'administration doit en effet agir selon une règle préétablie et non de façon arbitraire. Elle doit se soumettre à l'ensemble des sources du droit au risque de se faire sanctionner par la justice administrative. Cette compétence du juge administratif (1) appelle bien évidemment une procédure suivie devant lui (2).

### 1. La compétence du juge administratif

La compétence du juge administratif tant malien que sénégalais découle fondamentalement de la rupture avec la tradition française de dualité juridictionnelle<sup>158</sup>.

En effet, la juridiction française se compose de deux ordres : l'administratif et le judiciaire sous le contrôle d'une Cour Suprême, le Conseil d'Etat pour l'ordre administratif et la Cour de Cassation pour l'ordre judiciaire. Parallèlement, se situe un Tribunal des conflits pour trancher les problèmes de compétence et des contrariétés de jugements. Rien de tel dans le système juridictionnel des deux pays du fait de l'unicité de juridiction. En application du principe de la séparation des pouvoirs, il est interdit au juge d'interférer dans la fonction législative. Il lui est dénié la légitimité de neutraliser les lois ou interpréter la Constitution, expression du peuple souverain. Le seul contrôle admis sur le législateur, ne pouvait être que de nature populaire ou politique, parce que seul légitime. Le juge administratif est soumis à la loi dont il ne peut pas apprécier la validité constitutionnelle. En revanche, il est en mesure d'invalidier les actes des titulaires du pouvoir réglementaire même quand l'exercice de celui-ci se traduit par l'édiction de décrets. Ceux-ci sont les actes administratifs les plus élevés. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire surtout coloniale,

---

<sup>158</sup> KA M., cité supra, p. 59 : « Oui dans une certaine mesure car avec la loi de juin 1992 le schéma sénégalais présente une dualité au sommet mais maintient une unité à la base. »

le système français dans l'esprit a été transposé tant en république du Mali qu'au Sénégal. Ainsi, du fait de la conception de la séparation des pouvoirs, tout ce qui intéresse la puissance publique relève en principe de la compétence du juge administratif.

Toutefois, les Tribunaux judiciaires participent également au contentieux administratif. Il est vrai que cette participation est limitée. La répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions est du ressort du législateur. Il n'empêche que l'essentiel du contentieux administratif relève de la compétence des Tribunaux Administratifs. Cette compétence n'est pas limitée aux seuls litiges portant violation des droits subjectifs. Elle s'étend, également, au contentieux dit objectif. C'est notamment le cas de contentieux basés sur de simples lésions d'intérêt.

Depuis la fin du règne du parti unique, il ne fait plus aucun doute, la puissance publique est soumise à la rigueur de la loi ; celle-ci est désormais réellement l'expression de la volonté générale. D'ailleurs, de nos jours, tant au Sénégal qu'en République du Mali, le principe de légalité ne se réduit pas seulement à son contenu législatif. Il comprend aussi toutes les autres sources de droit. C'est le cas des actes produits par l'Administration ou encore les traditions<sup>159</sup> souvent plusieurs fois séculaires. Le juge administratif veille au respect de la légalité et reste très vigilant. Il n'hésite plus à sanctionner tout manquement aux règles de droit. Toutefois, il appartient au justiciable de le saisir par le recours pour excès de pouvoir et lui permettre de contrôler l'étendue sur la régularité formelle de même que sur la légalité interne des actes administratifs. La puissance publique doit respecter les actes qu'elle a pris elle-même. Chaque autorité est tenue de respecter les règlements édictés par les autorités supérieures ; l'acte élaboré par l'autorité supérieure prime sur celui de l'autorité inférieure. Toutefois, celle-ci peut compléter la décision de

---

<sup>159</sup> Malgré leur antériorité, les traditions sont souvent perçues comme contraires au droit positif. Tout le problème réside dans cette posture, à l'origine de nombreux malentendus entre les gouvernants et la majorité de la population. En effet, l'essentiel du droit posé actuel émane de l'extérieur. Il est le fruit du mimétisme des normes juridiques en pratique dans l'ex-puissance coloniale qui a toujours fait fi du droit traditionnel. Or, celui-ci a été à un moment donné le droit positif dans cette aire géographique comme en témoigne la Charte de Kouroukan Fouga. Certes, certaines de ses normes ne sont pas susceptibles d'être décrites comme des réalités objectives. Mais, elles ne sont pas, non plus, toutes issues de la nature ou de Dieu ; d'autres résultent de l'oeuvre humaine. En tout état de cause, le législateur serait mieux inspiré de puiser dans ce corpus social quitte à procéder à son toilettage et éviter des réactions sociétales aux conséquences imprévisibles comme ce fut le cas lors de l'adoption du code de la famille au Mali ou encore les tensions autour de l'homosexualité au Sénégal.

l'autorité supérieure. Elle peut en outre la rendre plus sévère pour l'adapter aux circonstances locales. En revanche, l'acte individuel s'impose à la puissance publique. Et, un règlement même pris par une autorité supérieure ne peut pas lui porter atteinte. C'est pourquoi, toute autorité administrative qui élabore un acte individuel doit se conformer aux règlements.

Le principe de légalité participe parfaitement à la limitation de la puissance publique sans pour autant contrecarrer son esprit d'initiative. Ainsi, la compétence de l'Administration est liée dès que les circonstances de droit et de fait sont réunies. L'Administration est, en l'occurrence, dans l'obligation d'agir dans un sens déterminé ; elle ne peut pas se livrer à une appréciation d'opportunité. Cette légalité est contraignante pour elle. Le pouvoir est discrétionnaire lorsque la puissance publique possède une totale compétence d'appréciation en fonction des circonstances. Elle peut se livrer à une appréciation d'opportunité au terme de laquelle elle peut agir dans un sens ou dans l'autre ; la légalité n'est pas contraignante.

Au total, le juge administratif est compétent pour les litiges intéressant tout contentieux administratif<sup>160</sup>. Ainsi, il en va des recours pour excès de pouvoirs contre les décrets, arrêtés ministériels ou interministériels. C'est aussi le cas des litiges relatifs aux avantages pécuniaires ou statutaires des fonctionnaires. Sa compétence s'étend aux requêtes en interprétation et en appréciation de la légalité des actes à contentieux administratif.

Le juge administratif peut connaître toute instance tendant à faire déclarer débitrices les collectivités territoriales. Ces litiges peuvent concerner les marchés conclus entre elles ou encore tout acte ayant causé un préjudice à autrui.

Les recours en cassation contre les décisions de la Cour de discipline budgétaire et des organismes administratifs à caractère juridictionnel relèvent de la compétence du juge administratif. Il en est de même des requêtes en rectification d'erreurs matérielles. Il est évident que du point de vue de la subordination juridictionnelle, la Cour des Comptes relève du contrôle souverain du juge administratif.

---

<sup>160</sup> CE Sénégal, arrêt n° 0073 du 27/07/1994, Abdoulaye Lath Diouf c/ Etat du Sénégal, Rec., n° 1, 1998, p. 80  
CE Sénégal, arrêt n° 0012, du 29/06/2000, Association nationale des handicapés moteurs du Sénégal c/Etat du Sénégal, Rac., n° 2, 2001, p. 28

Outre, la mission d'assurer la légalité de veiller à la bonne distribution du droit en matière administrative, le juge administratif conseille les autorités administratives. Il est consulté sur les projets de lois ou des projets de décrets et propositions de lois. Il donne son avis motivé sur la légalité des textes, sans pour autant porter d'appréciation sur les objectifs poursuivis. Son avis est également requis en cas de difficultés apparues en matière administrative et dans tous les cas prévus par des dispositions législatives ou réglementaires. En dehors du contentieux administratif, le juge administratif est aussi compétent pour les élections électorales. Il s'agit essentiellement des élections municipales. Le juge malien est en plus compétent pour le contentieux des élections des conseillers nationaux dans le cadre la Haute Autorité des collectivités territoriales. Certes, le champ d'investigation restait très limité pendant la période du parti unique. La cause résultait de l'absence d'élections pluralistes.

Bien entendu, il existait des textes constitutionnels voire des lois électorales. Mais, le juge se limitait à une proclamation des résultats uniquement. Tel n'est plus le cas au début des années 1990. Avec le multipartisme, le contentieux électoral a connu une véritable explosion. Cette nouvelle donne est due au fonctionnement sans entrave du jeu démocratique.

En tout état de cause, de larges pouvoirs d'instruction sont dévolus au juge administratif. Ils ont permis à ce dernier de contribuer pleinement à la consolidation de l'Etat de droit et surtout à la stabilité des situations juridiques ainsi que l'atteste la procédure suivie devant lui.

## 2. La procédure devant le juge administratif

Dans le contentieux administratif en cours en République du Mali et au Sénégal, inspiré de la pratique française sauf en matière de travaux publics, la juridiction administrative ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision<sup>161</sup>. Le contentieux n'étant pas lié, il appartient donc à l'intéressé de provoquer une décision. Cette exigence joue surtout dans le contentieux de la réparation. En outre, le silence de l'Administration sur la demande pendant deux mois vaut une décision implicite de rejet. Celui-ci permet de saisir le juge.

---

<sup>161</sup> Article 421 du Code Français de Justice Administrative

Le délai de recours est en général de deux mois à compter de la prise de la décision. Celle-ci doit faire l'objet d'une notification ou d'une publicité pour qu'elle soit opposable. Le délai court, en excès de pouvoir, contre la décision implicite de rejet, de l'expiration d'un délai de deux mois de silence. Une décision expresse de rejet intervenue dans le délai de recours (de deux mois) ouvre un nouveau délai à compter de sa notification.

Dans le plein contentieux, le requérant n'est forcé qu'à l'expiration d'un délai de carence courant de la notification d'une décision expresse de rejet ou lorsqu'il y a prescription. L'indemnisation du préjudice résultant de la nullité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance doit être rattachée à l'exercice au cours duquel la décision a été régulièrement notifiée. La requête doit contenir l'objet de la demande, le nom et le domicile du requérant. Elle doit, également, accompagnée de la décision attaquée et les pièces jointes en trois exemplaires. Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire devant les tribunaux administratifs contrairement en ce qui concerne les Cours d'Appel ou le Conseil d'Etat. Certaines mesures sont susceptibles d'être obtenues rapidement du juge. Il s'agit des procédures d'urgence.

En effet, le référé suspension permet au juge des référés (le Président de la juridiction ou un magistrat délégué par lui) d'ordonner la suspension d'une décision administrative, même de rejet ou certains de ses effets seulement. Le référé injonction (référé liberté) permet au juge, saisi par tout intéressé, d'ordonner, dans un délai de 48 heures, toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne publique ou privée gestionnaire d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale. Toutefois, il doit y avoir urgence. Le référé conservatoire permet au juge des référés, en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, d'ordonner toute autre mesure utile à prévenir l'aggravation d'une situation dommageable, la prolongation d'une situation illicite, à protéger les droits d'une partie, obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

La gestion du contentieux électoral découle de la compétence des Tribunaux administratifs en premier ressort en ce qui concerne les élections régionales, locales et communales.

Le Tribunal statue sur les requêtes tendant à l'annulation des élections et sa décision doit intervenir

dans un délai maximum de deux mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Les jugements du Tribunal administratif peuvent faire l'objet d'appel devant la Chambre administrative de la Cour Suprême dans les quinze jours suivant la décision de la première instance<sup>162</sup>. L'appel bénéficie d'un effet suspensif contrairement au contentieux administratif. Mais, la Cour Suprême doit statuer dans le délai de deux mois. Il en est de même de l'élection des conseillers nationaux en République du Mali. Néanmoins, il subsiste des difficultés relatives à la procédure devant le juge administratif. Et, ces dernières ne sont pas sans conséquence néfastes.

Ainsi, la théorie de la connaissance acquise, admise par la jurisprudence administrative, complique davantage le délai du recours contentieux. En effet, c'est sur la base de la notification, de la publication ou de la connaissance acquise que le délai commence à courir contre une décision. Ce délai est de deux mois. La conséquence est qu'à l'expiration de cette période, le requérant est forclo pour porter ses griefs devant le juge administratif. Incontestablement, une des plus grandes victoires de l'Etat de droit est la responsabilisation de la puissance publique.

## Section 2. La responsabilité de la puissance publique

Le grand écrivain et ancien Ministre sénégalais Cheikh Hamidou Kane, auteur entre autres du célèbre ouvrage (*L'Aventure ambiguë*) nous rappelle cette recommandation des anciens : «Le pouvoir est comparable à un oeuf. Si tu le serres trop fort, il se casse. Si tu ne le tiens pas suffisamment, il peut glisser de ta main et se casser»<sup>163</sup>. Et, il ajoute : « Les africains sont majoritairement d'avis qu'on ne lave pas le sang avec le sang, mais avec de l'eau » ; que « s'il y avait quelque chose de bon dans la guerre, l'agressivité, les chiens l'auraient trouvé » ; que « toute vie vaut une vie ». Ou encore que « le vieillard vaut mieux que son coût », c'est à dire que le coût

---

<sup>162</sup> CE Sénégal, arrêt n° 0009 du 25/06/1997, Parti Démocratique Sénégalais c/Etat du Sénégal, Rec. N° 1, 1998, p. 123

<sup>163</sup> Cheikh Hamidou Kane, *Jeune Afrique*, hors – série n° 27 de mai 2011, p. 88

de son entretien et de sa sauvegarde, car les anciens sont les substituts les plus proches des ancêtres disparus. En contrepartie de ce statut privilégié, il est attendu d'eux un comportement méritoire et irréprochable »<sup>164</sup>.

Mais, la colonisation est venue bouleverser cet ordre des choses y compris en ce qui concerne les relations entre individus.

Il n'empêche que la responsabilité de la puissance publique n'est pas un mot vain. Elle constitue, nul doute, une grande victoire de la démocratie. Tel n'était pas le cas de la période du parti unique. Car, la mise en cause de la responsabilité de l'Etat ne pouvait être qu'une pure chimère.

Ainsi, il est évident que dans les rapports privés, la disposition selon laquelle : « Tout fait de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer »<sup>165</sup> ne profitait pas du tout aux populations locales du temps de la domination coloniale. Elles n'ont jamais obtenu une quelconque indemnisation. De même, l'affirmation selon laquelle : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui »<sup>166</sup>, non plus, ne concernait pas les indigènes. Ces derniers étaient des sujets. Cette situation n'a d'ailleurs pas changé fondamentalement lorsqu'ils étaient devenus des citoyens. L'irresponsabilité pour tout ce qui était lié à la colonisation était totale. C'est un vieux et amer souvenir. À présent, le droit constitutionnel et le droit administratif sont de plus en plus exigeants et même très exigeants. L'appareil politique ordonne et la bureaucratie exécute<sup>167</sup>. C'est dire que la responsabilité intéresse aussi bien les gouvernants<sup>168</sup> (Paragraphe 1) que l'Administration (Paragraphe 2).

---

<sup>164</sup> Cheikh Hamidou Kane, voir supra

<sup>165</sup> Art. 1382 du Code civil français

<sup>166</sup> Art. 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

<sup>167</sup> C. Bidégaray et C. Emeri, La responsabilité politique, éd. Dalloz, 1998, p. 4 : « La docilité de l'agent et sa possible sanction ne couvrent pas la faute de l'autorité qui l'a commandé. La force injuste de la loi ne saurait, parce qu'il s'agit de la loi, laisser le législateur impuni »;

<sup>168</sup> O. Beaud et J. M. Blanquer (dir.), extraits de l'introduction sur la responsabilité des gouvernants, Descartes & Cie 1999 : « Il y a un paradoxe français. Notre régime politique semble avoir, enfin, atteint le stade de la maturité démocratique, celui de la stabilité institutionnelle grâce au « fait majoritaire ». L'objectif affiché par les fondateurs de la Ve République est donc réalisé. Mais l'acquisition de cet élément indispensable au bon fonctionnement d'un régime représentatif l'a été au détriment de la responsabilité politique. Plus exactement, le régime politique de la Ve République, tel qu'il fonctionne, est immature en ce qu'il est dominé par la tendance à l'irresponsabilité politique qui viole l'une des règles de base du constitutionnalisme démocratique. Un tel diagnostic critique se fonde sur

## Paragraphe 1. La responsabilité des gouvernants

Soundiata Keïta, parce qu'il appartenait à une lignée dynastique, a su s'imposer très tôt aux différentes populations de l'espace manding le plus souvent divisées et promptes à s'entre-tuer. Ce sont d'ailleurs ces querelles intestines au sein de son clan qui l'ont amené lui et sa mère Sogolon à s'exiler auprès du roi de Néma.

Son mérite a été indubitablement de comprendre vite qu'un seul individu ne pouvait pas détenir, exclusivement, le pouvoir politique. Il a ainsi associé les membres de sa classe d'âge à toutes les décisions. Et, celles-ci sont prises d'une façon collégiale après consultation des anciens.

C'est sous l'arbre à palabres que les questions essentielles étaient traitées. Sans doute, la multiplicité des intervenants faisait qu'il s'avérait difficile et inutile de désigner un responsable, à

---

l'existence de pratiques constitutionnelles convergentes.

La première pratique, historiquement et causalement, est celle de l'irresponsabilité assumée et revendiquée comme telle par les gouvernants eux-mêmes. En ce domaine, l'exemple vient malheureusement de haut et même de très haut, puisque, somme toute, depuis le départ du Général de Gaulle, l'irresponsabilité politique du Président de la République irradie tout le système politique et le pervertit gravement....

La criminalisation de la responsabilité et le contrôle judiciaire sont intervenus alors comme ultimes recours pour tenter de suppléer l'absence de contrôle politique, mais avec de nombreuses limites dont la moindre n'est pas l'immunité dont bénéficie le chef de l'Etat en matière pénale.

Or, précisément, la seconde pratique déviante de notre régime en matière de responsabilité concerne la tendance à substituer à la responsabilité politique des gouvernants leur responsabilité pénale.

Enfin, la dernière pratique constitutionnelle qui mérite d'être signalée, est le développement – évidemment connexe – d'une nouvelle manière pour les ministres de concevoir leur responsabilité. Selon une habitude constante et répétée qui est aux antipodes de la lettre de la Constitution (article 49-1), le nouveau gouvernement n'a plus l'obligation d'obtenir l'investiture....

La conséquence dommageable de la pratique française, c'est que dès le début de leur mandat, les ministres se sentent des tiers par rapports aux parlementaires auxquelles ils ne doivent rien. Il n'est donc pas étonnant que, par la suite, ils ne se sentent pas tenus de devoir des comptes au Parlement. Ils ne sentent responsables que devant l'exécutif. Lors des dernières années, les seuls ministres contraints à la démission l'ont été par l'effet d'une sanction hiérarchique décidée et exécutée par le Premier ministre. Ici, de manière saisissante, la pratique constitutionnelle épouse fidèlement la pratique gouvernant les rapports entre Président de la République et Premier ministre, où le droit de révocation du second par le premier, coutumièrement instauré, est devenu l'un des piliers de la Ve République présidentialisée. Ici encore, le grand absent est le Parlement.

La leçon est plutôt inquiétante du point de vue constitutionnel : les ministres n'ont pas, au premier chef, besoin de la confiance du Parlement pour gouverner, ni n'ont l'obligation de s'expliquer devant lui pour prétendre à gouverner dignement. Seul suffit la bénédiction présidentielle (hors-cohabitation) ou primo-ministérielle (cohabitation). Il n'est pas étonnant de constater aussi que les ministres commencent à transférer leur propre responsabilité sur leur entourage ou sur les hauts fonctionnaires. Ainsi se développe, au sein de l'Exécutif, une « responsabilité » du subordonné devant le supérieur c'est-à-dire du collaborateur du ministre devant le ministre, du ministre devant le Premier ministre, et finalement de celui-ci devant le Président ».

moins de pointer du doigt un bouc émissaire. C'est à cause de cette collégialité, d'une certaine manière qu'il est raisonnable de parler d'irresponsabilité du chef. Car, en dernier lieu, celui-ci ne faisait qu'entériner les décisions de l'ensemble de la communauté.

Les partisans d'un avis contraire gardaient le silence. Et, comme le proclame l'hymne du Wassoulou<sup>169</sup> : « Si tu ne peux pas dire la vérité, il faut te taire ».

Certes, le dernier mot appartenait au chef, le doyen, l'ancien. Mais, celui-ci ne faisait que souscrire à ce que la majorité voire l'ensemble de la population avait souhaité.

Mais, avec la colonisation, c'est la pratique institutionnelle française qui a fini par s'imposer. Cette transposition institutionnelle a connu néanmoins, au lendemain des indépendances, quelques avatars. Ceux-ci sont devenus criants pendant la période du parti unique. Il est même superflu de s'interroger sur la responsabilité de la puissance publique. Il est par conséquent judicieux de la dénoncer avec vigueur. Car, l'organisation pyramidale du système du parti unique ne laisse la place à aucune contestation possible quant à la responsabilité des gouvernants.

Le Président de la République cumule en effet la fonction de Chef de l'Etat et de premier responsable de l'unique parti politique du pays. Cette formation politique investit outre l'Administration, des pans entiers du secteur économique. En même temps, la désignation des membres du gouvernement ainsi que la plupart des députés procède de lui ; il est le chef incontesté et vénéré de l'Etat. Les processus de transition démocratique n'y ont pas apporté de changement notable. Néanmoins, l'un des succès et non des moindres suscité par la démocratie libérale est indiscutablement la possibilité offerte aux citoyens de pouvoir mettre en cause toute oeuvre du pouvoir qui ne lui plaît pas.

La sanction de la puissance publique peut émaner de la représentation nationale mais également du peuple lui-même. La responsabilité des gouvernants consiste à obliger ces derniers de rendre des comptes à leurs mandants. Cette responsabilité devenue politique avec la démocratie libérale (A), tend de plus en plus se substituer la responsabilité pénale des gouvernants (B).

---

<sup>169</sup> Empire au moment de la pénétration coloniale avec à sa tête le grand résistant l'Almamy Samory Touré. Ce territoire a été une des provinces composant l'Empire du Mali. Il fait actuellement partie de la région de Sikasso en République du Mali

## A. La responsabilité politique

La Constitution soumet les autorités au strict respect du droit et il appartient au Président de la République de veiller à son observation scrupuleuse. Ainsi, ce dernier, comme toutes les autres autorités, n'est pas à l'abri de sanction en cas de manquement aux obligations lui incombant. Cette mise en accusation avait des conséquences forcément pénales. Par la suite, la responsabilité voire politique a fini par être préférée à cette responsabilité pénale.

La responsabilité politique constitue donc une obligation d'explication du gouvernant devant l'Assemblée Nationale. Elle doit aboutir à la démission du Gouvernement. Cette démission intervient en cas de désaccord avec les députés sur la politique menée. Elle survient également lorsque la représentation nationale retire sa confiance au Gouvernement.

Mais, il faut admettre qu'avec l'institutionnalisation du parti unique, la procédure mettant en cause l'Etat ne pouvait être qu'une chimère. Il dépendait à n'en pas douter que du bon vouloir du prince. Celui-ci est, en effet, à la fois administrateur, juge et protecteur. Il n'empêche, l'engagement de la responsabilité politique suppose de déterminer indubitablement la nature du régime politique en cours dans les deux pays, à la suite du triomphe de la démocratie libérale intervenu après la fin du système des deux blocs dans le monde en même temps que la quasi disparition des démocraties populaires. Il s'agit donc de définir lequel du régime parlementaire ou du régime présidentiel a eu la faveur dans les deux pays.

Le régime parlementaire se définit principalement par la dualité pouvoir et responsabilité qui vont de pair. Ainsi, l'existence de la responsabilité du Gouvernement implique pour celui-ci la possibilité de dissoudre l'Assemblée Nationale. Cette dernière peut à son tour le renverser.

Le régime parlementaire se décline en deux grandes catégories : le régime parlementaire dualiste et le régime parlementaire moniste. Le régime parlementaire dualiste se traduit par la double responsabilité du gouvernement devant le Parlement et devant le Chef de l'Etat. Toutefois, seul ce dernier dispose du droit de dissolution. Dans le régime parlementaire moniste, le Chef de l'Etat ne joue plus de rôle politique important ; il s'efface. Le Premier Ministre est en l'occurrence le véritable chef du Gouvernement et dispose des pouvoirs propres. Il est en outre le chef de la

majorité. Il existe une collaboration franche et indéfectible du moins entre le Gouvernement et la Majorité parlementaire.

Le régime présidentiel se caractérise incontestablement par l'irrévocabilité mutuelle entre l'exécutif et le législatif. Ces deux organes sont différents et indépendants. C'est pourquoi, ce régime demeure une séparation rigide des pouvoirs même s'il peut exister quelques moyens de pression réciproques.

Aux Etats-Unis d'Amérique, prototype du régime présidentiel, le chef de l'exécutif est élu au suffrage universel indirect. C'est un véritable régime de séparation des pouvoirs car le Président ne peut pas être renversé par le Congrès qui, non plus, ne peut être dissous par lui. Néanmoins, il n'y a pas de spécialisation des organes ni une indépendance mutuelles absolues. En ce sens, c'est plutôt un régime de collaboration des pouvoirs. Le Président dispose du droit de veto. En outre, sa responsabilité peut être engagée par la procédure de l' « impeachment ». Enfin, le Sénat participe aux nominations des hauts fonctionnaires et collaborateurs du Président.

Bien évidemment, aucun des deux pays ne peut prétendre se prévaloir la filiation de l'un quelconque de ces deux régimes. Car, le Premier Ministre y est plutôt présentement à la fois responsable devant l'Assemblée Nationale et devant le Président de la République. En outre, le droit de dissolution n'appartient pas au Premier Ministre mais au Président de la République, le véritable chef de la majorité. Malgré la présence du gouvernement et de son chef, le Premier Ministre, le Président de la République demeure donc l'incontestable responsable de l'exécutif. Alors, il se pose bien évidemment outre la problématique de son irresponsabilité (1), la difficulté de sanctionner le gouvernement à cause du fait majoritaire (2).

### 1. L'irresponsabilité du Président de la République

De nos jours, la présidence de la République est une institution bien identifiée. Elle est distincte de toutes les autres. Elle se trouve au coeur du dispositif institutionnel. Il est évident qu'il ne saurait y avoir de pouvoir sans responsabilité. Or, le Président de la République dispose énormément de pouvoirs dans les deux pays.

Le Président de la République est le chef de l'Etat et gardien de la Constitution. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il assure la continuité de l'Etat. Il détient le pouvoir moral de rappeler à l'observation de la loi. Il est le garant de l'indépendance nationale.

Le Président de la République est le chef suprême des armées. Il préside le conseil supérieur et le comité de la défense nationale. Il est le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il propose les lois d'amnistie. Il bénéficie du droit de grâce. Certains des pouvoirs du Président de la République appellent le contreseing des membres du gouvernement (a), d'autres sont totalement dispensés de cette règle (b).

a) Les pouvoirs non dispensés de la règle du contreseing

Les pouvoirs du Président de la République non dispensés du contreseing sont des pouvoirs partagés. Ainsi, ils sont soumis au contreseing, soit du Premier Ministre, soit à celui des autres membres du gouvernement chacun dans leur domaine de compétence<sup>170</sup>. Ce sont donc les membres du gouvernement qui endossent la responsabilité de ces actes, le Président de la République étant irresponsable.

Le Président de la République dispose de l'initiative de la révision constitutionnelle. Cependant, le projet ou la proposition de révision doit être voté par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers (RM), à la majorité des trois cinquième (RS). Toutefois, la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum<sup>171</sup>.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les délais prévus par la Constitution<sup>172</sup>.

En revanche, aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du pays. En outre, la forme républicaine, la laïcité de l'Etat et le multipartisme ne peuvent faire l'objet de révision.

---

<sup>170</sup> Contrairement au texte constitutionnel malien (art. 51), en République du Sénégal le contreseing relève de la compétence du Premier Ministre (art. 43)

<sup>171</sup> Art. 118, Const. RM & art. 103, Const. RS

<sup>172</sup> Art. 40, Const. RM; art. 72, Const. RS

Le Président de la République nomme et révoque les membres du gouvernement sur proposition du Premier Ministre. Celui-ci peut lui demander, en cours de mandat, de congédier un Ministre.

Le Président de la République préside le Conseil des Ministres. Il en fixe l'ordre du jour sur proposition du Premier Ministre. Il procède aux différents arbitrages. Il signe les décrets et ordonnances. Il nomme les hauts fonctionnaires aux emplois civils et militaires. Il peut convoquer l'Assemblée Nationale en session extraordinaire qui se réunira pour débattre sur un ordre du jour déterminé. Il promulgue les lois dans les 15 jours qui suivent la transmission au gouvernement du texte définitivement adopté. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander à l'Assemblée Nationale une nouvelle délibération de la loi ou certaines de ses dispositions. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. En outre, elle suspend le délai de promulgation. En cas d'urgence, le délai est ramené à 8 jours. Le droit de grâce lui permet d'alléger les peines ou les abréger. Mais, contrairement à l'amnistie, le droit de grâce ne supprime pas l'infraction.

Le Chef de l'Etat assure la présidence du Conseil supérieur de la Magistrature. Il préside aussi les conseils et comités supérieurs de la défense nationale.

#### b) Les pouvoirs non soumis à la règle du contreseing

La Constitution prévoit que certains actes limitativement énumérés pris par le Président dans l'exercice de ses prérogatives sont dispensés du contreseing. Il en est ainsi de la nomination du Premier Ministre. Il met en outre fin à ses fonctions sur la présentation de celui-ci de la démission du Gouvernement.

Le Président de la République peut adresser des messages au Président de l'Assemblée Nationale. Ces messages sont adressés également au Président du Haut Conseil des collectivités territoriales, en ce qui concerne la République du Mali.

Le message adressé tient lieu de communication entre les institutions. Hors session, l'Assemblée Nationale ou l'institution concernée se réunit à cet effet.

Le Président de la République dispose du droit de dissolution de la Chambre des députés. Il prend ce acte après consultation du Premier Ministre et le Président de l'Assemblée Nationale. Les

élections ont lieu 21 jours au moins et 40 jours au plus. Toutefois, cette institution ne peut être dissoute dans l'année qui suit ces élections.

Le Chef de l'Etat peut recourir au référendum sur proposition du Gouvernement ou celle de l'Assemblée Nationale relatif à une loi ou à la ratification d'un traité.

Le Président de la République du Mali dispose du pouvoir de désignation de trois membres de la Cour Constitutionnelle. Son homologue du Sénégal nomme tous les membres de cette institution dénommée Conseil Constitutionnel. L'un et l'autre peuvent demander à cette assemblée le contrôle de constitutionnalité d'un traité ou d'une loi.

En temps de crise, le Président de la République peut se doter de pouvoirs élargis, après consultation du Premier Ministre, du Président de l'Assemblée Nationale, celui du Haut Conseil des collectivités territoriales (Mali) et de la Cour (Conseil) Constitutionnelle. Puis, il en informe la Nation par message. Toutefois, pendant cette crise, il ne peut en aucun cas porter atteinte à la souveraineté nationale ni à l'intégrité du territoire. L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit et elle ne peut être dissoute.

Toutes ces mesures visent à assurer la continuité de l'Etat et le rétablissement du fonctionnement régulier des institutions dans les plus brefs délais.

Force est de constater que la primauté du Président de la République sur les autres institutions est patente ; la réalité du pouvoir se trouve concentrée entre ses mains. Tant par ses pouvoirs partagés que par ses pouvoirs propres, le Président de la République demeure le véritable chef de l'exécutif. Par ailleurs, au lendemain des indépendances, le chef de l'exécutif détenait la totalité du pouvoir et n'avait de compte à rendre, à personne. Son apparente légitimité découlait plus de sa mainmise sur la formation majoritaire que du suffrage universel.

Le chef de l'exécutif, à travers les membres de sa formation politique qui sont devenus ses obligés, confisque tous les leviers de commande de l'Etat. Ce contrôle de l'appareil de l'Etat achève d'écarter finalement les autres partis du paysage politique qui se trouvent carrément interdits<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Il faut reconnaître au Président Senghor le mérite d'avoir usé de moyens pacifiques pour intégrer au sein de sa formation le parti du rassemblement africain (PRA) du Professeur Assane Seck qui occupera plusieurs importants

Le chef de l'Etat est au sommet d'une hiérarchie pyramidale. Il est le chef incontesté de l'Administration. Il est élu pour gouverner et n'est soumis normalement qu'à la sanction démocratique. Autrement dit, au moment du renouvellement de son mandat, lorsqu'il se présentera devant les électeurs.

Ces pouvoirs exorbitants ne devraient pas par conséquent l'exonérer de toute responsabilité. Celle-ci qui n'engage en fin de compte que le Gouvernement. Autant dire, que la responsabilité politique ne sera jamais appliquée en raison du fait majoritaire<sup>174</sup>.

---

au sein du gouvernement sénégalais au cours de sa très longue carrière

<sup>174</sup> J. Benetti, Extrait de « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », in Florence Chaltiel et Bastien François (dir.), « Les 50 ans de la Ve République », Les petites affiches, n° 138, 2008 : « Aussi courante soit-elle devenue, l'expression « fait majoritaire » ne se laisse pas facilement définir. Si elle a obéi à la conjonction de conditions objectives et favorables, l'apparition elle-même du phénomène comporte une part d'énigme pour le juriste.

La doctrine s'accorde à chercher dans « les contraintes du système électoral et institutionnel » de la Ve République le secret de l'avènement du fait majoritaire. Sans conteste, le meccano constitutionnel a créé sous la 1<sup>ère</sup> législature un cadre propice à la bipolarisation des forces politiques. Mais l'irruption du phénomène majoritaire doit aussi au hasard qui a fait interagir les institutions, les hommes et les circonstances pour purger le système politique français de ses traditionnels dérèglements partisans. La simplification du jeu politique va résulter dans un premier temps du clivage majeur qui à l'automne 1962 se constitue autour du projet de référendum sur le mode d'élection du Président de la République. La censure du gouvernement de Georges Pompidou est aussitôt sanctionnée par la dissolution de l'Assemblée Nationale. La victoire électorale des députés restés fidèles au Général de Gaulle achève la transformation du système en érigeant la discipline au rang de valeur politique suprême.

Dans la mesure où il est un fait, le fait majoritaire ne peut pas être assimilée à une règle, ni même à une loi naturelle de la vie politicien. Par l'expression « fait majoritaire », on désigne communément une série de phénomènes ordonnés autour de la majorité reste parlementaire. Or, si depuis 1962 elle s'est perpétuée au fil des législatures, la majorité reste un donné précaire de la vie politique française, dont la persistance a moins résulté des contraintes du système institutionnel, de la loi électorale en particulier, que de la mutation des comportements politiques. Phénomène éminemment contingent, tributaire du jeu politique, le fait majoritaire résiste dans ces conditions à toute tentative de systématisation.

Cet écueil se double au demeurant d'une confusion s'agissant de la situation évoquée. Pour d'aucuns, le fait majoritaire est encore assimilé au couplage des majorités présidentielle et parlementaire. Mais si, de son apparition en 1962 jusqu'à la première cohabitation en 1986, il a correspondu à l'hypothèse d'une concordance des majorités, le fait majoritaire reste indépendant de la situation du chef de l'Etat ; il intéresse exclusivement les rapports que la majorité parlementaire entretient avec le gouvernement, que celui-ci agisse librement comme en période de cohabitation ou comme relais des volontés présidentielles en période de concordance des majorités.

Le fait majoritaire est réalisé par l'union du gouvernement et de la majorité dans l'exercice du pouvoir, par leur solidarité réciproque. Il en résulte que le fait majoritaire ne disparaît pas en période de cohabitation, seulement le Président de la République en perd le bénéfice. En revanche, il se délite en période de fronde d'une partie de la majorité, comme ce fut le cas à la fin de la Vie législature sous le gouvernement de Raymond Barre, ou en période de majorité relative, ainsi entre 1988 et 1993 ».

## 2. Le fait majoritaire

Le fait majoritaire constitue, sans nul doute, une grande découverte des régimes politiques modernes. Il est vrai qu'il a longtemps été perçu dans la sous-région comme un leurre dont le pouvoir utilisait pour justifier sa légitimité devant l'opinion publique internationale.

En tout état de cause, pour l'opinion publique nationale, le fait majoritaire est associé à la mainmise du parti-Etat et surtout à la volonté des gouvernants de s'éterniser à la tête du pays.

Cependant, s'il est obtenu dans les conditions régulières, alors il demeure une assurance de stabilité de l'exercice du pouvoir. En l'occurrence, il met le Gouvernement à l'abri de toute sanction politique. Il en est ainsi quel que soit le bord politique auquel il appartient. En effet, la responsabilité politique est d'autant difficile à engager que le Gouvernement découle d'une majorité présidentielle ou parlementaire.

### a) La majorité présidentielle

En République du Mali, les premières élections organisées par le gouvernement de transition bien que démocratiques ont amené au pouvoir M. Alpha Oumar Konaré et son parti<sup>175</sup> avec une écrasante majorité. Cette domination a fait craindre un moment la résurgence du parti Etat. Après deux mandatures du Professeur Konaré<sup>176</sup>, l'ancien chef de la transition<sup>177</sup>, après avoir été confortablement élu, a succédé au chef du parti de l'abeille. Toutefois, celui-ci a érigé le consensus en méthode de gouvernement ; presque toutes les sensibilités et formations politiques sont représentées dans le gouvernement. Cette méthode initiée par le locataire de Koulouba<sup>178</sup> préserve certes une relative paix sociale mais ne contribue nullement à clarifier la situation politique encore moins économique. Toutefois, il faut mettre à son crédit nombre d'infrastructures routières contribuant ainsi à la facilité de déplacement des populations et au désenclavement du pays

Au Sénégal, en 2000, des élections transparentes ont été organisées et perdues par l'ancien parti

---

<sup>175</sup> L'alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) ou parti de l'abeille

<sup>176</sup> Il a été un des professeurs du Président Touré à l'école normale secondaire de Bamako (ENSEC)

<sup>177</sup> Après avoir mis en place avec succès des institutions démocratiques, le Général A. T. Touré (ATT) s'est retiré entretemps de la vie militaire et politique

<sup>178</sup> Siège du Palais présidentiel de la République du Mali

unique. Une coalition hétéroclite dénommée « Sopi<sup>179</sup> » a accédé en fin de compte au pouvoir. Malgré l'engouement populaire suscité par cette alternance, la coalition a fini par éclater ; la majeure partie des formations la composant sont allées rejoindre le parti socialiste, l'ancien parti unique, dans l'opposition. Les divergences avec le pouvoir se sont tellement accrues que la nouvelle opposition a boycotté les dernières élections législatives de 2007. Le Parlement n'est de ce fait composé que des membres du pouvoir et ses rares alliés voire ses satellites. Il est vrai, entre-temps, l'opposition a largement remporté les élections municipales notamment à Dakar, la capitale. Toutes choses qui prouvent, tant en République du Mali qu'au Sénégal, qu'il est quasiment impossible d'engager la responsabilité politique. Ce mécanisme n'a jamais pu être mis en oeuvre dans aucun des deux pays, à ce jour.

L'avènement de l'Etat de droit n'a pas fondamentalement changé la donne. Beaucoup de chemins restent à parcourir avant la consécration d'une démocratie irréprochable.

Pour preuve, le Président Wade qui ne peut souffrir d'aucun écart de ses collaborateurs a jugé utile de faire modifier le règlement de l'Assemblée Nationale afin de pouvoir mettre fin au mandat de son président<sup>180</sup>. En définitive, les mécanismes de responsabilité politique en dehors du chef de l'exécutif permettent uniquement au parti majoritaire de soutenir le gouvernement et lui manifester sa confiance.

L'élection au suffrage universel direct a davantage renforcé la relation pouvoir et responsabilité. En plus des traditionnels protagonistes (Présidence / Parlement), entre en jeu le Premier ministre, chef du gouvernement. Celui-ci est non seulement responsable devant le chef de l'Etat mais également à l'endroit de l'Assemblée Nationale. Cette dernière peut formellement le renverser alors que c'est le chef qui détient la prérogative de mettre fin à la représentation nationale. C'est en cela que le Premier ministre sert de fusible au chef de l'Etat.

Le Premier Ministre et son Gouvernement se trouvent dans une situation subordonnée, l'essentiel

---

<sup>179</sup> Sopi veut dire changement en Wolof, la langue la plus parlée au Sénégal. Cette coalition était composée principalement de toute l'opposition à l'exception de quelques rares petites formations politiques

<sup>180</sup> Me Wade reprochait, à Monsieur Macky Sall, le Président de l'Assemblée Nationale à l'époque, de convoquer Karim Wade, son fils, pour qu'il s'explique sur sa gestion de l'agence en charge de l'organisation de la conférence islamique (ANOI) à Dakar, devant la représentation nationale sans l'en aviser

du pouvoir étant entre les mains du Président de la République, véritable chef de l'exécutif. Le Gouvernement est à l'abri de toute mise en cause de sa responsabilité politique ; il est sous la protection du Président de la République.

A son tour, le Premier Ministre devient politiquement irresponsable de fait. Mais, il l'est par la volonté du Président de la République, uniquement. Il ne peut donc être renversé tant qu'il bénéficie de la confiance du chef de l'Etat.

Certes, le Premier Ministre n'est pas toujours l'obligé du chef de l'Etat. C'est notamment le cas où la majorité présidentielle ne coïncide pas avec la majorité parlementaire. Car, il y a découplage du schéma institutionnel. On assiste alors à ce qui est convenu d'appeler une cohabitation et tout naturellement le Gouvernement issu de la majorité parlementaire s'affranchit de la mainmise présidentielle. Ce cas de figure ne s'est jamais produit ni au Sénégal, ni en République du Mali.

#### b) La majorité parlementaire

En cas de cohabitation, le chef du Gouvernement n'est plus dépendant du Président de la République. C'est désormais lui qui tient la barre ; il n'est plus réduit en exécutant des oeuvres du chef de l'Etat.

Le Premier Ministre devient le véritable chef de la majorité gouvernementale. Outre, les pouvoirs partagés avec le Président de la République, il dispose des siens propres. « En réalité, ces compétences présidentielles sont soumises au contreseing du Premier Ministre. Ce qui signifie que ce sont des pouvoirs formels du Président et des pouvoirs réels du Premier Ministre »<sup>181</sup>.

Nonobstant ces pouvoirs partagés parce que non dispensés du contreseing, il y a également pour le Premier Ministre « un domaine réservé sur lequel le Président ne peut pas empiéter. Il se compose, à titre principal, des arbitrages budgétaires et de la conduite des relations avec le Parlement »<sup>182</sup>.

De toute façon, le Premier Ministre, chef du Gouvernement et chef de la majorité parlementaire ne risque d'être interpellé encore moins d'être renversé. Du coup, il bénéficie de la même

---

<sup>181</sup> Cohendet M. A., « Lionel dans son rôle »; Le Monde, du 1er mars 2000

<sup>182</sup> Carcassonne G., « Les rapports Président français et du Premier Ministre », Revue française d'administration publique, n° 83, 1997

irresponsabilité que le chef de l'Etat. La seule différence est que la sienne est de fait non de droit. Car, celle-ci ne découle pas du texte constitutionnel mais de la pratique.

En conséquence, de quelque majorité il appartient (présidentielle ou parlementaire), le Gouvernement ne risque aucune sanction politique. Le risque de sanction peut toutefois surgir s'il perd la confiance du Président de la République mais uniquement dans le cas où ils sont du même bord politique.

En tant que le chef de la majorité, les parlementaires ne pourront pas, non plus, mettre en cause sa politique, à moins de se saborder. Dans une telle hypothèse, il appartiendra toujours au peuple en cas de sollicitation de le désapprouver en même temps que sa majorité.

En définitive, aucune institution ne peut renverser ni le Président de la République, ni le Premier Ministre avant l'éventuel terme de leur mandat. C'est dire que la responsabilité politique n'est qu'une hypothèse d'école.

Les processus de transition démocratique n'ont presque rien changé à cette pratique institutionnelle. Malgré le pluralisme politique, les élections ont toujours amené au pouvoir un parti qui écrasait majoritairement tous les autres. Sans doute, un réflexe du corps électoral qui est lié à la culture et surtout à l'influence du phénomène du parti unique.

L'irresponsabilité du Président de la République et le fait majoritaire sont finalement l'endroit et l'avvers d'une même pièce. Tous les deux phénomènes sous-tendent l'arbitraire du présidentialisme et participent à la paralysie des mécanismes institutionnels. Ce climat délétère envahit l'espace public. Le citoyen finit par se convaincre que l'impunité est organisée au sommet de l'Etat au point de voir la responsabilité politique être substituée par la responsabilité pénale.

## B. La responsabilité pénale

Dans un Etat de droit, les gouvernants, au premier chef le Président de la République, sont responsables individuellement des infractions qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions. L'encadrement de cette responsabilité pénale des membres de l'exécutif constitue, nul doute, une des bases essentielles de la démocratie.

Ainsi, aux termes de la Constitution du 25 février 1992 de la République du Mali, article 95 c'est « la Haute Cour de Justice qui est compétente pour juger le Président de la République et les Ministres mis en accusation devant elle par l'Assemblée Nationale pour haute trahison ou à raison des faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leurs complices en cas de complots contre la sûreté de l'Etat ».

L'article 101 de la Constitution du 22 janvier 2001 de la République du Sénégal dispose : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison.

Le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment où ils ont été commis ». Si le texte constitutionnel sénégalais est très explicite en ce qui les conditions de l'engagement de la responsabilité pénale du Président de la République, celui du Mali prête un peu à confusion<sup>183</sup>. Celui-ci étend en effet les crimes et délits au nombre des infractions susceptibles d'être imputées au Chef de l'Etat au cours de l'exercice de ses fonctions. Il s'agit certainement d'un malentendu. Les deux pays puisant quasiment dans le même socle : les textes fondamentaux de la Fédération du Mali, le surplus du dispositif intéressant la mise en cause de la responsabilité pénale du Président de la République du Mali peut être considéré comme surabondant.

En tout état de cause, comme la responsabilité politique, la responsabilité pénale des gouvernants risque de ne jamais être mise en cause. Car, dans les deux pays les membres de l'exécutif bénéficient outre de l'immunité judiciaire (1), du privilège de juridiction (2).

### 1. L'immunité judiciaire

L'immunité judiciaire du Président de la République, par ricochet celle de tous les gouvernants, s'apparente à de l'impunité aux yeux du commun des mortels.

Ainsi, elle suscite à chaque affaire davantage de controverses. Car, la responsabilité pénale de la tête de l'exécutif pose énormément de difficultés dans son application.

---

<sup>183</sup> Const. RM, art. 95 ; al. 1

En effet, la fonction de premier magistrat du pays confère au chef de l'Etat le statut de représentant de la Nation et lui donne en même temps pour mission de garantir la continuité de l'Etat.

Contrairement à la responsabilité politique dont la sanction est la démission, la responsabilité pénale entraîne la possibilité d'une inculpation. Toutefois, au nom de la séparation des pouvoirs, le juge ne doit pas empêcher l'exécutif de fonctionner.

Cependant, il ne s'agit pas d'exonérer l'exécutif de toute responsabilité. Sinon, ce serait organiser l'impunité des gouvernants. Par la suite, la loi fondamentale serait bafouée au motif que tous les citoyens ne sont pas soumis aux mêmes normes juridiques. Ce serait la fin de la paix sociale.

Néanmoins, il convient de constater que la responsabilité du Président de la République n'est soulevée qu'à travers l'unique infraction de la haute trahison dans l'exercice de ses fonctions.

Outre l'irresponsabilité politique dont il jouit, le législateur n'a pas daigné définir le concept de « haute trahison ».

Force est de constater, qu'il ressort de la pratique présidentiale que le Chef de l'Etat est pénalement irresponsable à l'instar de son irresponsabilité politique.

Cette immunité ne s'applique qu'aux actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. En dehors de cette période, il est donc placé dans la même situation que tous les citoyens ; il relève des juridictions de droit commun.

Toutefois, le Président de la République ne peut pas être un justiciable comme les autres. Et, non plus, il ne peut être regardé comme un citoyen ordinaire. C'est à juste titre qu'il doit bénéficier d'un statut spécial<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> Extrait de l'introduction du rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République remis le 12 décembre 2002 au Président Chirac (dit « Rapport Avril » du nom de son Président, le Professeur Pierre Avril) : « Alors que les activités politiques ont longtemps été abritées parce que l'autorité judiciaire n'en était pas saisie, il n'en va plus du tout de même aujourd'hui. A la révérence a succédé le soupçon, souvent de manière excessive dans les deux cas. Le recours à la justice pénale est plus systématique en France que dans d'autres démocraties, pour des raisons de fond mais aussi pour celles tenant au système procédural. Il en a résulté un foisonnement de poursuites, parfois infondées, toujours longues, ce qui a favorisé, s'agissant des responsables politiques, une suspicion ambiante et persistante, alors même que plusieurs réformes ont déjà réussi à provoquer les changements souhaités de comportements.

Ce mouvement général ne pouvait s'arrêter aux portes du Palais de l'Élysée et, en franchissant ce seuil, la question des relations entre le politique et le pénal a pris un relief particulier, parce que touchant à la magistrature suprême.

Sa mise en cause devant une juridiction risquerait de mettre en péril sa fonction voire sa mission. Ainsi que le soutient une très large partie de la doctrine : « son immunité trouve son fondement dans la théorie du mandat et lui permet d'exercer sa fonction à l'abri des pressions »<sup>185</sup>.

Mais cette immunité pénale, combinée à l'immunité politique donnent l'apparence d'une organisation délibérée de l'impunité au profit des gouvernants. Cette impression gagne de plus en plus le citoyen ordinaire au point que ce dernier est amené à soupçonner l'existence d'une justice à deux vitesses.

Malgré ces différents textes constitutionnels, les infractions qualifiées de haute trahison, de crimes ou délits ne sont pas définies.

L'indétermination de cette notion d'infraction amène à considérer n'importe quel manquement comme crimes ou délits en fonction de du point de vue du chef de l'Etat. Ce bon vouloir du magistrat suprême conduit à des décisions presque à géométrie variable. Cette impression est très largement partagée par la majeure partie de la population.

En matière financière, les dispositions paraissent plus nettes. Ainsi, l'article du décret 2003-101 dispose : « Les Ministres administrateurs de crédits encourent en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoient la Constitution et les lois et règlements en vigueur ».

Certes, l'article 19 du décret 2003-101 ne répertorie parmi les ordonnateurs que le Ministre chargé des finances et les organes exécutifs locaux.

Il est évident que les autres Ministres en tant qu'administrateurs de crédits encourent pratiquement la même responsabilité que leur collègue des finances. Le Président de la République, en revanche, n'est pas considéré par cet article comme ordonnateur.

Il faut reconnaître que la plupart du temps, les parlementaires préfèrent ignorer un dépassement de

---

Jadis cantonné au domaine des controverses académiques, ce sujet a fait irruption sur la scène publique par l'effet conjugué de ces deux phénomènes que sont, d'une part, l'étendue des pouvoirs exercés par le Président de la Vème République et, d'autre part, la « judiciarisation » de la société en général et de la vie publique en particulier. La rencontre de ces deux facteurs est à l'origine de débats, mais aussi de polémiques et de passions dans les médias, puis dans l'opinion publique.

Le débat, ancien et confidentiel, a pris ainsi un relief nouveau, que l'inadéquation des textes constitutionnels a rendu plus aigu ».

<sup>185</sup> G. Carcassonne, Le statut pénal du chef de l'Etat, le point de vue du constitutionnaliste, RPDP, 2004 – 1, p. 139

crédits plutôt que de créer une crise institutionnelle.

Dans l'Empire du Mali, lorsque le chef du clan ou du village commettait un acte gravement répréhensible, les populations le quittaient et changeaient de localité. Dans des cas extrêmes, il arrivait même que la mort lui soit réservée.

Ce fut le sort réservé au souverain Khalifa, un des successeurs de l'Empereur Soundiata<sup>186</sup>. Il est vrai que l'autorité de l'Etat ne peut pas s'imposer sans responsabilité. Mais, il n'a pas été facile de le faire admettre aux masses populaires tant il est de coutume d'entendre que « le Roi ne peut mal faire ». Et, il était de notoriété publique que le pouvoir du chef ne trouvait de limite qu'avec la mort.

Sur tout l'espace correspondant à l'ancien Empire du Mali, un vieil adage ne dit-il pas : « Ni l'acceptation ou la réticence de la poule n'ont voix au chapitre quant au voyage de son propriétaire ». Cependant, un autre vieux dicton concède : « la chèvre traumatisée, peut mordre ».

C'est dire les énormes risques encourus lorsqu'on était appelé à mener des populations. C'est la preuve qu'à cette époque, l'exercice du pouvoir n'était pas du tout une sinécure. Les manquements graves des chefs a fortiori leurs collaborateurs étaient toujours sanctionnés avec grande célérité.

Sans doute, la religion est venue tempérer ces pratiques de même que la Charte de Kouroukan Fouga qui régit la vie du grand ensemble Mandingue.

Le mérite de l'Assemblée ayant proclamé solennellement cette Charte a été d'avoir réuni dans un corpus, des règles plusieurs fois séculaires. Cette Charte a incontestablement contribué à adoucir les mœurs dans l'ensemble mandingue.

Nonobstant la domination coloniale, les règles édictées à Kouroukan Fouga continuent encore de régir le quotidien des populations dans cet espace soudano-sahélien.

Certes, les chefs ne sont plus massacrés à l'instar de ce détestable souverain qui terrorisait ses sujets au moment même où l'empire du Mali était à son apogée. Pour autant, les punitions notamment pour l'exemple n'ont pas complètement disparu.

Il est vrai que ces pratiques qui ont coûté la vie à ce malheureux souverain n'étaient pas propres à

---

<sup>186</sup> Diop C. A., L'Afrique précoloniale, éd. Présence Africaine, 1987, p. 55

cette partie ouest africaine uniquement<sup>187</sup>.

D'ailleurs, la responsabilité pénale est effectivement de moins en moins punie. A vrai dire, elle constitue, plutôt, de nos jours, une arme entre les mains du pouvoir en place contre les différentes oppositions.

En effet, le pouvoir comme dans le cas du régime de la responsabilité politique n'a rien à craindre ; le chef de l'exécutif (Président ou Premier Ministre) détient les leviers du pouvoir. C'est lui et personne d'autres qui tient les manettes. En l'espèce, les processus de transition démocratique n'ont absolument rien changé. Il faut également éviter de tomber en disgrâce. Sinon, c'est la descente aux enfers. C'est le sort qui semble être réservé jusqu'à présent à quelques collaborateurs de Me Wade du Sénégal. Leur tort a été de s'opposer, d'une façon frontale, au fils du Président.

---

<sup>187</sup> C. Bidégaray, La responsabilité des gouvernants, in "Pouvoirs" n° 92, 2008 : « Ailleurs, notamment à Athènes, ce sont plutôt deux procédures qui permettaient de demander des comptes à la puissance publique : l'ostracisme et la graphé paranomôn. L'ostracisme permet à l'Assemblée du peuple de prononcer des peines de bannissement pour dix ans par un vote des citoyens. La graphé paranomôn permet d'annuler les résolutions adoptées par l'Assemblée du peuple. Le procès qui était instruit devant un tribunal ordinaire voyait l'annulation du texte et une amende était infligée à l'accusé en cas de condamnation.

Dans la Rome antique, une responsabilité spécifique était reconnue aux détenteurs de charges publiques. Mais, ces derniers n'étaient poursuivis pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions qu'après avoir quitté celles-ci et redevenus citoyens ordinaires. Avec l'empire et les exactions possibles des gouverneurs de provinces, furent créées des juridictions spéciales contre les irrégularités et contre les extorsions de fonds.

L'Angleterre a connu une évolution distincte de celle des autres nations européennes. En effet, très tôt, la Chambre des Communes a été considérée comme un grand jury des Comtés en matière criminelle. La Chambre des Lords, héritière du « Magnum concilium » était à la fois juge des accusations portées contre les grands officiers de la Couronne ; Assemblée politique et conseillère du pouvoir royal. C'est pourquoi, la légitimité de son Parlement ne pouvait pas être contestée. Mais, il était sous l'emprise de la Couronne. Aussi, celle-ci s'abritait derrière la loi pour procéder à des règlements de comptes politiques en adoptant des « bills of attainder ». Le « bill of attainder » est une sorte de jugement pénal en forme législative qui pouvait priver la personne incriminée de toute garantie. Car le Parlement était souverain pour agir même rétroactivement et requalifier les faits pour mieux les sanctionner.

Par ailleurs, la chambre des Communes pouvait mettre un ministre en accusation sous la forme d'une pétition devant la chambre des Lords qui rendait son jugement. Toutefois, cette pétition appelée « impeachment » était soumise à une véritable procédure judiciaire. Néanmoins, celle-ci n'était pas législative. La pétition impliquait en outre la réalisation d'un délit. Il n'empêche, elle était souvent utilisée à des fins politiques.

En vérité, toutes ces institutions visaient à sanctionner les infractions commises par les autorités dans l'exercice de leurs fonctions. Aussi, des malentendus n'ont pas tardé d'éclater. Si le Roi ne peut mal faire tel ne sera pas le cas de ses collaborateurs. Or, le souverain n'arrêtait pas de s'impliquer dans la gestion publique. Ainsi, l'absolutisme et même le despotisme, tant décriés par les grands penseurs à l'instar de John Locke, ne cessaient de conforter.

Tel le Léviathan de Thomas Hobbes le pouvoir du souverain ne connaissait aucune limite. Et, c'est à juste titre, que la grande charte de 1215 esquisse une réglementation de la puissance publique qui a fini par conduire à l'irresponsabilité politique du souverain ».

Cette audace a coûté la présidence de l'Assemblée à l'ancien Premier Ministre Macky Sall. Son prédécesseur à la primature Monsieur Seck a eu plus de malchance. Il s'est tout bonnement retrouvé à la prison centrale de Rebeuss<sup>188</sup>.

Bien entendu, celui-ci a été auparavant accusé devant la Haute Cour de Justice de détournement de fonds dans l'affaire des chantiers de Thiès et d'atteinte à la sûreté de l'Etat. Il en sortira en février 2006, après avoir bénéficié d'un non-lieu.

Toutefois, le Président Wade n'a pas été le seul à user de cette arme redoutable. Ses prédécesseurs l'ont également brandie.

Le régime de Macky Sall est, d'après les membres de l'opposition, en train de procéder pareillement à l'endroit des membres de l'équipe sortante notamment en ce qui concerne le fils de son prédécesseur, Karim Wade<sup>189</sup> que d'aucuns se plaisent à dénommer : « le Ministre du ciel et de

---

<sup>188</sup> Quartier populaire situé entre ceux du Plateau (où se trouvent la Présidence et le Gouvernement) et de la Médina

<sup>189</sup> Mehdi Ba, Jeune Afrique n° 2728 du 21 au 27 avril 2013, « En vérité, ni au-dessus de la loi ni au-dessous de la loi » : « En matière de scandales politico-financiers, le Sénégal vit une expérience inédite qui ravale l'affaire Cahuzac, en France, au rang d'aimable telenovela brésilienne. Au lendemain de l'élection de Macky Sall, c'est une véritable opération mains propres qu'a déclenchée son gouvernement. Visant les plus hauts responsables du défunt régime Wade, soupçonnés d'appropriation à grande échelle du patrimoine de l'Etat, les procédures initiées par la justice ont conduit, en moins de un an, au placement en détention de Karim Wade.

La détermination du nouveau pouvoir à rompre avec des pratiques qui n'avaient que trop longtemps gangrené la gestion du bien public, sapant la confiance dans l'intégrité de ses élites, mérite d'être saluée et encouragée.

Toutefois, dès lors qu'elle emprunte la voie judiciaire, cette croisade se doit d'en respecter les principes fondamentaux, faute de quoi la lutte contre l'impunité s'en trouverait fragilisée. La décision rendue en février par la Cour de justice de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) rappelait, en substance, cette évidence : si les principaux ténors du régime de Wade ne sont plus – et c'est heureux – au-dessus des lois, ils ne sont pas non plus passés au-dessous. Ils bénéficient de la présomption d'innocence et de la plénitude des droits de la défense.

Quant au fond du dossier, il est censé reposer sur un postulat implicite : démontrer de manière incontestable que le patrimoine frauduleux appartient bien à l'intéressé.

Adoptée en 1981, la loi sur l'enrichissement illicite devait offrir une alternative à la poursuite d'infractions financières classiques – comme la corruption – réputées complexes à établir. D'où cette disposition permettant de contourner l'obstacle : plutôt que d'exiger de la justice qu'elle prouve les malversations, c'est à la personne mise en cause de prouver la licéité de l'acquisition de son patrimoine.

A ce stade de la procédure, la principale question concerne la dizaine de sociétés portuaires ou aéroportuaires dont il faut déterminer de façon incontestable qu'elles seraient une possession déguisée de l'ancien ministre.

Or les éléments aujourd'hui disponibles incitent à rester prudent sur cette thèse. Si elle ne se vérifiait pas, cela ne signifierait pas pour autant que le Président Wade et son proche entourage ont pratiqué une gestion vertueuse des deniers publics. Mais si la justice doit passer, elle ne peut s'exercer qu'avec rigueur et impartialité, en considérant les puissants d'hier comme des justiciables parmi d'autres. La réussite de l'opération mains propres voulue par

la terre » eu égard aux très importantes responsabilités que lui confiaient son père de Président dans le dernier gouvernement.

Même si, c'est le soupçon qui lui est porté par les partisans de l'ancien Président de la République, il n'en demeure pas moins que la Constitution met hors-jeu les juges pour tous les actes commis par le chef de l'Etat en activité.

En République du Mali, sans doute, le consensus érigé en méthode de gouvernement a fait épargner cette dérive à la classe politique du pays. Il n'empêche que des voix n'ont pas tardé à s'élever pour dénoncer cette pratique qui ne contribue qu'à faire plutôt le lit de l'impunité, car personne n'est plus sanctionné de ses manquements même fautifs. Toutes choses qui ne font que saper les fondements même de ces démocraties encore trop fragiles.

Pourtant, les textes sont très explicites concernant les manquements commis ayant un quelconque lien avec les activités ministérielles.

Dans une telle hypothèse seule la Haute Cour de Justice demeure compétente pour connaître de tels faits ainsi qu'en dispose l'article 613 du Code de procédure pénale de la République du Mali<sup>190</sup>. C'est le reproche que font les partisans de Me Wade à l'égard de l'actuel pouvoir au Sénégal. Ils soutiennent pour la plupart que seule la Haute Cour de Justice est compétente pour poursuivre Karim Wade et consorts.

En outre, aux termes de l'article 639 du Code de procédure pénale du Sénégal, les membres du Gouvernement ne peuvent comparaître comme témoins qu'après l'autorisation donnée par décret sur le rapport du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux.

En définitive, c'est plutôt l'application des dispositions normatives qui pose problème. Les responsables politiques semblent affranchis de toute sanction notamment lorsqu'ils bénéficient de la toute bienveillance du chef de l'exécutif.

Le climat était si délétère dans les pays au point que des observateurs craignaient un coup d'Etat de

---

Macky Sall est à ce prix ».

<sup>190</sup> Art. 613 CPP-RM : « Lorsque les Ministres sont susceptibles d'être inculpés à raison des faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leurs complices en cas de complot contre la sûreté intérieure de l'Etat sont justifiables de la Haute Cour de Justice dans les formes et conditions définies par la loi fixant la composition, les règles de fonctionnement de la Haute Cour de Justice et la procédure suivie devant elle ».

l'armée. En même temps, les masses populaires désertaient la scène politique.

Si les urnes ont mis un terme à la présidence de Me Wade, ce sont des frères d'armes qui ont poussé ATT à la sortie à près d'un mois de la fin de son mandat. Le comble pour ce dernier est qu'il a été renversé par des officiers subalternes désorganisant du même coup la hiérarchie militaire.

Sans doute, c'est une partie des explications de la déroute de l'armée devant des rebelles fortement équipés.

Maintenant, des voix s'élèvent pour reprocher au Général ATT l'évacuation de Tessalit, place forte du dispositif militaire au Nord du Mali. D'aucuns parlent de la démilitarisation des régions du Nord conclues par les différents accords intervenus entre les protagonistes sous l'égide de l'Algérie. Certains observateurs pointent du doigt la dissimulation de l'arsenal militaire de la Libye après l'intervention des troupes de l'OTAN et tombé entre les mains des rebelles.

Enfin, pour les femmes des militaires, c'est la pénurie de munitions et l'impréparation des éléments des forces armées maliennes qui ont entraîné leur débandade plus que la supériorité des assaillants.

L'erreur du Président Amadou Toumani Touré est certainement d'avoir porté une double casquette et le fait de vouloir ménager des positions difficilement conciliables. Il était devenu mi politique et mi militaire. Une situation qui lui a été fatale ; il n'a pu voir venir le coup d'Etat qui l'a emporté.

Pourtant, les événements au Nord du Mali auraient pu donner l'occasion de définir enfin la notion de Haute trahison qu'on veut lui imputer à présent. Or, jusqu'à son départ forcé du pouvoir, le fait majoritaire sinon le consensus empêchaient une telle condamnation.

En tout état de cause, les régions nord du pays ont été occupées après son départ. Et, depuis lors, hors les tentatives de prise de pouvoir, la République du Mali semble n'avoir jamais disposé d'hommes en armes. Et, si les vietnamiens devraient attendre aussi des B52 pour libérer leur pays, cet Etat ne serait jamais indépendant. Cet inutile coup d'Etat constitue le manquement le plus grave contre la démocratie et ne devrait à jamais rester impuni.

C'est pourquoi, l'encadrement de la responsabilité pénale des membres du pouvoir exécutif participe sans conteste à la consolidation de la démocratie. Ce n'est pas non plus une anomalie que les membres du pouvoir exécutif bénéficient du privilège de juridiction.

## 2. Le privilège de juridiction

Le privilège de juridiction, autrement dit l'immunité de juridiction ou encore la délocalisation juridictionnelle, est le droit consenti à certaines personnes de comparaître devant une juridiction autre que celle à laquelle les procédures de droit commun attribuent compétence.

Les dispositions des textes constitutionnels dans les deux pays ne présentent aucune ambiguïté en l'espèce ; seule leur Haute Cour de Justice respective est compétente pour connaître des infractions commises qualifiées de haute trahison s'agissant du Président de la République ; de crimes ou délits en ce qui concerne les Ministres, dans l'exercice de leurs fonctions.

Les membres du pouvoir exécutif bénéficient donc du privilège de juridiction en même que de l'existence de règles précises pour mettre en cause leur responsabilité.

Bien entendu, ce principe ne signifie pas l'irresponsabilité des membres du pouvoir exécutif. Car, il va de soi que dans un Etat de droit, le Président de la République aussi bien que les membres de son gouvernement soient responsables individuellement de la trahison ou des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il est aussi tout à fait normal et logique, compte tenu de la lourdeur des tâches et surtout du niveau de complexité des responsabilités qu'ils bénéficient de mesures dérogatoires du droit commun en cas de manquement.

Il n'empêche que le privilège de juridiction met en oeuvre un organe éminemment politique, la Haute Cour de Justice, tant par sa constitution que par la procédure suivie devant cette institution.

### a) La constitution de la Haute cour de justice

Dans l'ordre établi par la Constitution de la République du Mali, la Haute Cour de Justice est la sixième institution du pays. Cet organe se compose de neuf membres, tous issus de l'Assemblée Nationale. Ils sont désignés après chaque renouvellement général. Ces membres de la Haute Cour de Justice élisent en leur sein leur président.

La Haute Cour de Justice de la République du Sénégal a été créée par la loi organique n° 2002 – 10 du 22 février 2002. Elle se compose de huit membres, élus par l'Assemblée Nationale après chaque renouvellement. Elle était présidée par un magistrat, en l'occurrence, le Premier Président

de la Cour de Cassation. Mais, avec le retour à l'unicité de juridiction, cette présidence est revenue au Président de la Cour Suprême. Son organisation et la procédure suivie devant elle sont déterminées par une loi organique.

Toutefois, il ne s'est pas encore posé l'éventualité de poursuite devant les juridictions de droit commun des gouvernants, notamment du chef de l'Etat, en raison de leur responsabilité pour des actes commis avant l'exercice de leur mandat.

Les deux pays ne s'inspirent pas, en l'occurrence, de la France où le Conseil Constitutionnel a affirmé, dans sa décision de janvier 1998, la compétence des juridictions de droit commun.

Ainsi, la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 de ce pays a voulu faciliter l'engagement de la responsabilité pénale des gouvernants. Les infractions de ces derniers relèvent désormais de la Cour de Justice de la République.

Celle-ci peut du même coup être saisie par des particuliers à l'inverse de la Haute Cour de Justice. Il faut admettre que la protection du chef de l'Etat est très large. Elle s'étend d'ailleurs à toutes les formes de responsabilité (civile, pénale, administrative)<sup>191</sup>.

En temps normal, le fait majoritaire rend donc aléatoire toute mise en accusation des membres du gouvernement a fortiori le Président de la République, le véritable chef de l'exécutif.

En tout état de cause, une éventuelle poursuite du chef de l'exécutif n'aura aucune chance d'aboutir en raison du fait majoritaire. Ce dernier exerce en outre une prédominance sur le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire dans le cadre du régime présidentieliste comme c'est le cas dans les deux pays. Cette prééminence découle en très grande partie de ce phénomène majoritaire accentué par la domination d'un parti sur les institutions malgré l'instauration du multipartisme.

Ainsi, hier c'était en République du Mali, le parti Adema ; en République du Sénégal, le parti socialiste (PS) ensuite le parti démocratique du Sénégal (PDS) et aujourd'hui, une coalition de

---

<sup>191</sup> L'affaire du Président Tandja de la République du Niger est symptomatique. La Chambre de la Cour d'Appel de Niamey le rappelle : « Au Niger, le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison ». Et, elle poursuit : « Le Président de la République est jugé par la Haute Cour de Justice qu'en cas de haute trahison ». Force est de constater que cette affaire est exceptionnelle. Elle revêtait, sans aucun doute, un caractère pénal qui a dû occasionner cette procédure de destitution.

partis formant une majorité présidentielle autour du chef de l'Etat Macky Sall appelée « Macky 2012 ».

Il s'y ajoute que le Président de la République, du fait de son élection au suffrage universel direct, s'arroge le droit d'interpréter favorablement la loi fondamentale avec la bienveillance de certains magistrats acquis à sa cause. Cette situation n'est pas du tout propice à l'inculpation de ce personnage central de la Nation. Il ne peut pas, en l'occurrence, faire l'objet de poursuites ou de mesures de contrainte.

Certes, les juridictions ordinaires peuvent se prononcer sur les actions en réparation de dommages causés par les gouvernants dans l'exercice de leurs fonctions. Elles sont également et surtout compétentes lorsque les infractions commises n'ont aucun lien avec les fonctions. C'est une bien maigre consolation<sup>192</sup>. Bien qu'elle soit un organe politique, la Haute Cour de Justice exerce une véritable fonction judiciaire.

#### b) La procédure devant la Haute Cour de Justice

Le privilège de juridiction se traduit par la mise en accusation des membres du pouvoir exécutif par ceux du pouvoir législatif.

Ainsi, lorsque le Président de la République est susceptible d'être inculpé à raison de faits qualifiés de Haute trahison, l'Assemblée Nationale en est saisie par son Président.

En ce qui concerne les Ministres, si des infractions qualifiées de crimes ou délits leur sont imputables dans l'exercice de leurs fonctions, alors il revient au Procureur de la République

---

<sup>192</sup> Il est vrai que ces cas ne sont pas rares tant en République du Mali qu'au Sénégal. C'est ainsi qu'au Mali, un Ministre a été traduit devant la Cour d'Assise en session à Bamako car les faits incriminés n'avaient aucun lien avec ses fonctions. C'est aussi le cas d'un autre Ministre qui fait l'objet de poursuites diligentées par le Parquet Général de la Cour Suprême. Celui-ci est placé sous contrôle judiciaire dans l'attente d'être jugé par la Cour d'Assise.

La République du Sénégal n'est pas en reste et un ancien Premier Ministre a même connu la détention provisoire. Mais, à cet égard, l'affaire Karim Wade est très emblématique. Les faits qui lui sont reprochés ont-ils un lien avec ses anciennes fonctions de Ministre ? Dans l'affirmative, son procès devrait relever incontestablement de la Haute Cour de Justice.

En effet, s'agissant des Ministres en activité ou non, poursuivis ou mis en accusation pour des actes relevant de leur ministère, la juridiction compétente reste la Haute Cour de Justice. Tel semble avoir été le sort réservé à M. I. Seck, ancien Premier Ministre, dans l'affaire dite « les chantiers de Thiès », ville dont il est par ailleurs le maire.

compétent de transmettre l'affaire au Procureur près la Cour Suprême.

Celui-ci saisit à son tour le Président de l'Assemblée Nationale aux fins de connaître le dossier.

Cette disposition légale s'applique également aux complices des ministres en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

L'institution parlementaire ne se contente pas de mettre en accusation le Président de la République et les membres du Gouvernement. Elle vote également la résolution au scrutin secret, en République du Sénégal. La majorité requise est des trois-cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale.

En République du Mali, la mise en accusation du Président de la République et les autres membres du gouvernement s'effectue à la suite d'un vote au scrutin public. Cependant, le vote requiert les deux-tiers des membres de l'Assemblée Nationale, contrairement à la République du Sénégal.

Bien qu'elle soit une institution politique, la Haute Cour de Justice n'en demeure pas moins liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines résultant des lois pénales en vigueur à l'époque des faits accomplis pendant la poursuite<sup>193</sup>.

Le dossier et la résolution de la mise en accusation sont remis au Procureur Général près la Cour Suprême. Celui-ci en accuse réception et transmet l'avis au Président de la Haute Cour de Justice.

En outre, dans les vingt-quatre heures de la réception, le Procureur Général doit faire parvenir l'ensemble du dossier au Président de la Commission d'instruction désignée à cet effet.

Cette commission, seule chargée d'instruire l'affaire, est convoquée par son Président. Elle peut accomplir tous les actes ayant trait à l'instruction, notamment ceux nécessaires à la manifestation de la vérité.

Ainsi, elle peut décerner des mandats contre tout accusé. Bien évidemment, les poursuites diligentées par la Haute Cour de Justice concernent uniquement les faits commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions : le Président de la République en cas de haute trahison ; les Ministres en cas de crimes ou délits. En dehors de ces hypothèses, la justice de droit commun retrouve toute sa rigueur.

---

<sup>193</sup> Art. 95, al. 3 Const. RM ; art. 101, al. 2 Const. RS

Certes, aucun chef de l'Etat n'a encore été inquiété pour des actes commis avant son mandat contrairement à la France où un ancien Président de la République a été condamné par une juridiction ordinaire<sup>194</sup>.

Néanmoins, devant les juridictions ordinaires, les membres du gouvernement ne peuvent comparaître comme témoins qu'après une autorisation donnée par décret sur le rapport du Ministre de la Justice, Garde des sceaux.

À défaut d'autorisation ou lorsque la comparution n'a pas été demandée, la déposition est reçue par écrit, dans la demeure du témoin, par le Président de la Cour d'Appel ou le magistrat qu'il aura désigné.

En revanche, les textes ne prévoient pas cette situation pour le Président de la République. Ce dernier ne peut donc pas être poursuivi ou entendu, même comme témoin devant une juridiction pénale de droit commun.

C'est pourquoi, toute action contre le chef de l'Etat devant une juridiction répressive est irrecevable. Le Président ATT n'a pas eu à connaître aucune de ces procédures. L'histoire retiendra que son mandat a été illégalement interrompu à près d'un mois du terme.

Il a néanmoins remis sa démission au Président de la Cour Constitutionnelle épargnant ainsi le pays d'un éventuel bain de sang. Et, il a fallu la pression de la communauté internationale pour que la République du Mali retourne à un semblant d'ordre constitutionnel.

Il faut l'avouer, il s'agit bien d'un coup d'Etat qui a foulé aux pieds des institutions démocratiquement instaurées.

Cette aventure condamnable est d'autant plus insensée qu'au même moment la moitié nord du pays était occupée au su et au vu de ces soi-disant militaires.

Ces derniers ne se sont donnés à aucun moment la peine de harceler les groupes armés et en ne leur laissant aucun répit<sup>195</sup>. Au lieu de cela, ils usaient de toute leur énergie à s'entretuer pour le

---

<sup>194</sup> Il s'agit du Président Jacques Chirac

<sup>195</sup> François Soudan, Jeune Afrique, n° 2698 du 23 au 29 septembre 2012, « Les nouveaux maîtres du Mali » : « Ils se sont arrêtés pour l'instant à Douentza, au pied des falaises mythiques de Bandiagara et du pays dogon, à 150 km de Mopti, la troisième ville du Mali, et à 600 km de Bamako, la capitale. A l'aube du samedi 1er septembre, les

pouvoir entre « bérets verts » et « bérets rouges ». pendant que des hordes armées s'adonnaient à toute sorte d'exactions sur des populations sans aucune défense<sup>196</sup>.

---

habitants de ce gros bourg agricole ont vu arriver sur la nationale 15 une dizaine de 4X4 remplis de combattants islamistes du Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (Mujao). Sans tirer un seul coup de feu, ils ont encerclé et désarmé le détachement de la milice peule d'autodéfense Ganda Izo, à qui une armée malienne aboulique et acéphale avait sous-traité la protection de cette localité pourtant stratégique. Depuis, les homa, deux verrous en capitolade : Mopti et Ségou. Six mois après la chute d'Amadou Toumani Touré, le 22 mars, l'ombre jihadiste n'en finit plus de s'étendre sur le Mali.

Alors que se réunit à New York, le 26 septembre, une conférence internationale sur le Sahel, dont on attend sans doute beaucoup trop tant les conditions à remplir pour déclencher une intervention militaire ressemblent à un Rubik's Cube insoluble, Douentza et avec elle la moitié nord du Mali font le douloureux apprentissage de l'ordre islamique. Certes, le Nord survit, comme avant la catastrophe humanitaire annoncée n'a pas eu, une douzaine d'organisations non gouvernementales (ONG) continuent d'assurer le minimum sanitaire, l'électricité, les salaires des fonctionnaires – ceux d'entre eux qui n'ont pas fui – continuent d'être payés par Bamako au nom de la continuité de l'Etat, et les marchés sont approvisionnés. Mais c'est sur le plan des libertés que la régression a été brutale, au nom de la charia. Des amputations de membres ont eu lieu à Ansongo, Gao et Tombouctou, un couple « illégitime » a été lapidé à mort à Aguelhok, et les flagellations publiques au fouet pour dromadaire sont quasi quotidiennes dans toutes les localités. Fumer une cigarette, écouter de la musique, discuter entre hommes et femmes – et pour ces dernières dévoiler sa chevelure – ou consommer de l'alcool sont punis de dix à cinquante coups de chicote. Le vol et le banditisme valent amputation, les relations sexuelles hors mariage, la lapidation ou, si le cadî fait preuve de mansuétude, cent coups de fouet. La destruction des mausolées maraboutiques est systématique, la possibilité de s'exprimer et de s'opposer, nulle.

Qui sont ces chefs surgis des sables de l'Azawad, dont la foi aveugle et sommaire s'accommode de bien des trafics impies, talibans le jour et contrebandiers la nuit, émirs autoproclamés de katibas dont la tactique s'apparente à celle des rezzous d'antan et dont l'objectif est d'établir un califat malien jusqu'à Bamako ? Chercheur indépendant, spécialiste du renseignement et historien des guérillas révolutionnaires, le français Laurent Touchard a reconstitué pour J.A. l'itinéraire d'une dizaine d'entre eux. Voici les nouveaux maîtres du Nord-Mali ».

<sup>196</sup> Lancéni Balla Kéita, député au Parlement panafricain, déclaration parus dans le Prétoire du 21 janvier 2013 :

« Depuis le jour du coup d'Etat qui a chassé si bien ATT du pouvoir le 22 mars 2012, à chaque Conseil des ministres, on assiste à des nominations d'officiers à des postes administratifs dans les ministères (Hauts fonctionnaires de défense, Conseiller Technique, Directeur Général, Directeur Général Adjoint, Directeur Adjoint des Finances et du matériel ; Conseiller Consulaire, ce dernier est une nouvelle trouvaille).

Déjà dans le Gouvernement d'union nationale, formé depuis avril 2012, les quatre plus gros départements en termes d'importance et de budget annuel (Défense, Administration Territoriale, Sécurité intérieure, Transports et infrastructures routières) sont occupés par des représentants qualifiés et compétents au nom de l'armée malienne. Comme si cela ne suffisait pas, on continue à nommer nos valeureux officiers, ceux-là même qui ont été formés dans les hautes écoles de guerre en France, en Allemagne, aux USA, en Afrique du Sud, en Union Soviétique, en Chine, etc ..., à des postes administratifs.

Ces officiers supérieurs ont appris dans ces grandes écoles les stratégies modernes de guerre. Ces techniques de guerre qui vont de l'attaque frontale à l'attaque de côté, de l'encercllement à l'écart de guérilla, devraient être mises en oeuvre par nos valeureux officiers d'abord, avant toutes initiatives de la CEDEAO et de la communauté internationale.

Nous constatons qu'il y a 120 officiers supérieurs qui sont à des postes administratifs depuis le coup d'Etat à maintenant. Peut-on encore parler d'armée capable, tactique et stratégique si ce sont les autres qui viennent nous sauver ?

Peut-on être fier de notre armée s'il y a 120 colonels, 10 généraux et 600 bérets rouges payés pour croquer des

La preuve incontestable est faite que le pays n'avait pas du tout une armée républicaine encore moins courageuse. Le comble est que ces fameux militaires traînaient dans les ministères pendant que d'autres – de vrais soldats, ceux-là – de surcroît étrangers mouraient pour recouvrer l'intégrité d'un pays qui n'était pas le leur.

Il ne fait point de doute que n'eut été cette interruption du processus démocratique, l'occasion était belle pour la représentation nationale de jauger ses prérogatives par rapport aux gouvernants, eu égard à la situation prévalant dans le Nord du pays.

Il n'empêche que les risques d'une condamnation des gouvernants sont extrêmement minimes. Outre le phénomène majoritaire, la procédure d'inculpation des gouvernants (deux-tiers et trois-cinquièmes des membres de l'Assemblée Nationale respectivement en République du Mali et au Sénégal) paraît les mettre à l'abri de toute surprise. Et, plus que jamais, le sentiment que la politique rime avec impunité gagne le citoyen. Celui-ci porte d'ailleurs le même jugement sur l'Administration.

---

arachides aux bureaux ou sous les arbres ?

Peut-on être fier de notre armée, si les réalités sont cachées aux décideurs, auxquels on dit que l'armée malienne possède les moyens pour conquérir la région du nord alors que la réalité est autre ?

Peut-on être fier de notre armée, si des éléments de la fanfare passent au grade de commissaire sans aucune formation, si du personnel féminin est gradé à cause des marmites et autres ?

Le contexte est mal choisi car en période de guerre, les militaires ne doivent pas occuper des fonctions civiles. Ce genre de nominations a été une trouvaille d'Alpha Omar Konaré en son temps pour distraire l'armée et éviter un coup d'Etat. ATT aussi n'a pas trouvé mieux que cela.

Le constat est que de 1960 à 1991, considéré comme la période de dictature au Mali, celle-ci a doté, entretenu et vitalisé l'armée malienne. Tandis que de 1992 à 2012, considéré comme celle de l'ouverture démocratique, a dépouillé, dévitalisé et délaissé l'armée.

Le résultat a été le manque d'opérationnalité de l'armée, l'abandon de la sécurité des régions du nord dans les mains des rebelles intégrés de l'armée malienne qui se sont livrés à toutes sortes de délinquances dans la zone.

Au lieu de remettre l'armée au point, en l'organisant, en l'équipant et en l'encadrant à un moment où la guerre nous est imposée par les enfants gâtés de la démocratie et de la République ; le gouvernement de transition, sur le terrain du népotisme, à un moment où ce sont les Français et les frères d'armes des pays africains qui acceptent de se sacrifier au prix de leur vie pour sauver la nation malienne y compris son armée, décapite l'armée de ses vaillants stratèges et hommes de terrain en les nommant à des fonctions civiles.

Comment pouvez-vous comprendre que le premier poste de positionnement de l'armée malienne depuis des mois à Konna après sa débâcle soit brisé en 24 heures par les djihadistes ? »

## Paragraphe 2. La responsabilité de l'Administration

Dorénavant, tant en République du Mali qu'au Sénégal, l'administration est strictement soumise à la loi. Son action se déroule en observant scrupuleusement des règles de droit applicables.

Le principe de légalité est par conséquent une garantie fondamentale pour tout citoyen. Ce dernier est éclairé de ses devoirs et de ses droits. C'est pourquoi, il ne risque aucune sanction qui ne soit prévue au préalable par le législateur. Entre l'Etat et les citoyens, le premier ne peut agir qu'en vertu d'une habilitation juridique spéciale. Les seconds disposent de moyens juridiques pour leur défense contre l'intrusion de la puissance publique dans la sphère privée.

Ceux-ci comprennent justement toutes les règles que l'Administration doit scrupuleusement observer : les actes émanant d'elle-même, ceux du législateur, les traités internationaux ratifiés mais également des juridictions.

Les conditions de forme et de compétence ne doivent pas être écartées. L'administration ne saurait en aucun cas les ignorer au risque de se voir sanctionner. Au total, le contentieux administratif dans les deux pays s'inspire à maints égards de celui en pratique en France.

Ce dernier modèle est la référence. Il a beaucoup influencé bon nombre sinon l'ensemble des praticiens du droit administratif dans le deux pays. A vrai dire, il n'est pas excessif de parler de transposition tant la culture publiciste française est prépondérante dans leur droit positif.

Bien sûr, il subsiste encore quelques nuances entre les deux contentieux. Mais, ces particularités ne le distinguent pas fondamentalement de la pratique en cours dans l'hexagone.

Il n'empêche que la reconnaissance de la responsabilité de l'Administration dans ces pays de l'ancien empire du Mali n'est pas une sinécure ; elle est difficile à mettre en oeuvre (B). Pourtant, l'irruption de la puissance publique est permanente dans la vie quotidienne (A).

### A. L'irruption inévitable de la puissance publique

Il n'est pas surprenant de voir quotidiennement l'Administration envahir presque tous les secteurs socio-économiques de la nation. Elle demeure dans les deux pays le principal employeur. Le sous-développement encore moins la faiblesse de l'initiative privée, n'expliquent pas seuls cette

immixtion dans la gestion de la cité. Sans doute, dans le cas des deux pays un certain autoritarisme qui, par ailleurs, ne leur est pas propre, facilite-t-il cette intervention intempestive de la puissance publique.

L'irruption de la puissance publique dans la vie quotidienne est symbolisée par le service public. Certes, celui-ci n'est pas délivré uniquement par les seuls acteurs publics. Il l'est également par des acteurs privés : des associations, par exemple dans le domaine social, sanitaire, éducatif ou des entreprises. Car, il s'agit de l'ensemble des activités présentant un caractère essentiel et un intérêt général.

Ces activités sont accessibles à un très grand nombre. En outre, leur prix est abordable et s'applique pareillement à l'ensemble des usagers.

Toutefois, le service public constitue un élément déterminant de la gestion de l'Etat et des collectivités locales. Son évolution s'inscrit dans les besoins de la société. Ainsi, la puissance publique intervient de plus en plus dans l'économie nationale.

Le service public permet aux pouvoirs publics de gérer les inégalités sociales et de remédier à certaines situations désespérées.

Cette irruption permanente des pouvoirs publics dans la vie quotidienne n'est pas sans conséquences. Celles-ci peuvent être fréquemment dommageables et voir la responsabilité de la puissance publique le plus souvent mise en cause.

C'est pourquoi, des aménagements sont prévus dans le souci d'indemnisation des victimes. Cette disposition positive trouve néanmoins sa limite dans l'exigence d'une bonne gestion des deniers publics (1) malgré un engagement de responsabilité favorable aux victimes (2).

#### 1. L'exigence d'une bonne gestion des deniers publics

La marginalisation économique des deux pays concomitante aux programmes d'ajustement structurel imposés, ont eu raison de la bienveillance de la puissance publique. Ceux-ci ont fragilisé l'activité économique déjà dérisoire en même temps qu'ils favorisaient l'instauration d'une rigueur budgétaire sans précédent.

Il ne pouvait pas en être autrement car l'économie est trop dépendante de quelques produits d'exportation : le coton et l'or en République du Mali ; les phosphates et l'arachide en République du Sénégal.

Il s'y ajoute des sécheresses cycliques dans la bande sahélienne qui ont contribué à plomber l'agriculture –occupation de près de 80 % de la population, largement dépendante de la saison des pluies. Toutes choses qui sont de nature à entraver la mission d'assistance de l'Etat. Tant il est vrai que cette faiblesse des ressources influe de façon irréfutable sur les marges de manoeuvre de l'Etat. Bien évidemment, cette insuffisance des ressources constitue un indiscutable frein des largesses récurrentes de la Nation à ses enfants les plus dans le besoin.

Il est donc compréhensible qu'une telle période de disette n'est pas propice à l'aide sociale. Les contraintes budgétaires accentuent les difficultés de trésorerie au point d'amener la puissance publique à sacrifier sa politique sociale.

Et, cette situation exige une gestion de bon père de famille. D'autant plus que des usines fermaient devant la concurrence effrénée de la mondialisation.

Parallèlement, les paysans ne pouvaient pas rivaliser avec les produits importés beaucoup moins chers. Alors que nombre de jeunes diplômés étaient abandonnés à leur propre sort sur le marché du travail sans aucune perspective.

La gestion des deniers publics est devenue un impératif. C'est d'autant vrai que les deux Etats font partie des pays sous-développés et même parmi les plus pauvres. La prépondérance du secteur informel est une des particularités depuis les indépendances.

L'Administration, à travers l'Etat, est devenue le moteur du développement. L'interventionnisme de la puissance publique n'y est donc pas une surprise.

Les finances publiques se caractérisent donc par un accroissement de plus en plus inquiétant des dépenses en même temps que les ressources se réduisent comme peau de chagrin.

Cette quadrature du cercle a été soulignée, à juste titre, par M. Cheickna Touré, reprenant le propos du Pr L. Philip (Finances publiques, les problèmes généraux des finances publiques et le budget, éd. Cujas, 1971, p. 174) sur les Etats sous-développés : « Sacrifier les dépenses

économiques aux dépenses administratives et sociales, c'est pratiquement renoncer au développement ; sacrifier les dépenses culturelles, sociales ou de santé, c'est abandonner tout espoir de réduire avant longtemps la misère et l'injustice actuelle. Réduire les dépenses administratives, c'est accepter une politique d'austérité et de sacrifice d'un régime autoritaire »<sup>197</sup>.

Cet auteur poursuit : « A ces facteurs caractéristiques des finances publiques du Mali, s'ajoute l'insuffisance des ressources disponibles. Celle-ci découle de la faiblesse des moyens financiers internes due à une faible pression fiscale et à une fraude massive. Il découle que l'Etat doit constamment recourir aux capitaux privés et à l'aide extérieure, celle des « Etats amis » et des organismes internationaux »<sup>198</sup>.

En conclusion, il note : « Le contrôle de l'exécution des finances publiques est un défi permanent pour tous les Etats africains. On avait nourri de grands espoirs, avec le mouvement de démocratisation des années 1990 ; puis est arrivée l'ère de la bonne gouvernance. Ces notions plus ou moins importées ou imposées de l'extérieur ont eu peu d'impact. Depuis le début du troisième millénaire, tous les Etats africains ont accepté le défi d'une gestion financière plus saine, moins entachée par la corruption et détournement de deniers publics. On ne peut que s'en réjouir, car c'est une prise de conscience d'importance ; l'allègement de la dette extérieure est à ce prix ; et au final, c'est la souveraineté des Etats elle-même qui est en cause. Les dernières évolutions rendent donc optimiste, face à l'avenir. Il faut, au Mali, comme ailleurs, passer aux actes, ... maintenant ! »<sup>199</sup>.

C'est donc, à juste titre, que l'assistance des bailleurs soit assortie de l'exigence d'une bonne gouvernance. Cette conditionnalité va de pair avec la transparence. Celle-ci s'inscrit, en tout état de cause, dans la préservation de l'Etat de droit. L'aggravation de la crise économique a rendu cette transparence encore plus impérieuse. De leur part, les institutions financières ont mis en place des programmes d'ajustements structurels (PAS). Les autorités étatiques sont contraintes de bien gérer les deniers publics. Le climat n'est donc pas à la largesse de la puissance publique.

---

<sup>197</sup> C. Touré, Le système de contrôle des finances publiques au Mali, p. 150, Afrilex n° 4 ; <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>

<sup>198</sup> C. Touré, id. p. 150

<sup>199</sup> C. Touré, id., p. 170

Bien évidemment, les victimes des dommages causés par l'Administration sont les premières à en pâtir. Leur indemnisation est devenue très difficile. La préoccupation d'une bonne gestion des deniers publics n'est pas non plus absente. C'est d'autant plus vrai que les disponibilités dans les deux pays souffrent d'énormes contraintes budgétaires.

D'abord, les ressources disponibles des Etats sont extrêmement insuffisantes. Ensuite, des secteurs essentiels de la Nation appellent prioritairement plus d'attention.

Enfin, les préoccupations des pays donateurs sont restrictives. Il y va de l'aide au développement et même à la coopération.

Le souci d'indemnisation ne peut qu'en souffrir. La dévaluation du franc CFA intervenue le 12 janvier 1994 n'a pas arrangé les choses. Celle-ci aurait sans doute dû être décidée avec moins de précipitation. Elle aurait dû également être accompagnée de mesures sociales. Cette monnaie surévaluée, même si elle donnait l'apparence d'un bol d'air, favorisait en réalité les importations tout en condamnant les producteurs nationaux à la misère.

Dans tous les cas, l'accroissement des besoins élémentaires des populations exige l'adoption des règles éthiques dans les relations entre la puissance publique et les usagers. Car, l'intérêt général prime sur toute autre considération. Il n'empêche, la moralisation de l'activité administrative doit être le souci primordial à tout instant de la classe politique. Toutefois, le droit à réparation n'est pas simplement conditionné par la réalisation d'un dommage. Il faut que le dommage soit tout à la fois « spécial » et « anormal ».

Il est spécial parce qu'il n'atteint que certains membres de la collectivité ; il est anormal parce qu'il atteint un certain degré d'importance par rapport aux autres membres de la collectivité<sup>200</sup>.

C'est donc une responsabilité sans faute de la puissance publique.

---

<sup>200</sup> G. Darcy, préc., La responsabilité de l'administration, éd. Dalloz, 1996, p. 102 : « L'anormalité est une exigence d'ordre quantitatif qui signifie que le préjudice doit présenter une certaine intensité, une certaine gravité, une certaine ampleur. Si tous les préjudices corporels sont considérés comme anormaux, ne seront réparés que les préjudices matériels qui, par leur nature ou la durée de leurs effets, dépassent un seuil acceptable. Elément plus qualitatif, la spécialité signifie que le dommage ne doit avoir frappé qu'un nombre limité d'individus qui, ainsi, se sont trouvés dans une situation inégalitaire par rapport au reste de leurs concitoyens ».

## 2. L'engagement de responsabilité favorable aux victimes

Un éminent professeur de droit, il y a quelques temps, soutenait : « Il ne suffit pas de construire l'Etat de droit au sommet, il faut l'enraciner à la base »<sup>201</sup>. Et, il ajoutait : « Les responsables politiques gouvernants et législateurs doivent notamment se soucier de faire en sorte que le plus grand nombre accède à la justice officielle et les plus faibles sachent que le juge peut les protéger efficacement dans l'exercice de leurs activités les plus modestes »<sup>202</sup>. La victime n'est pas toujours obligée d'actionner la justice. Elle dispose d'autres moyens d'arriver à ses fins. Elle peut à tout moment se saisir des mécanismes non juridictionnels de contrôle de l'action de l'Administration comme le Médiateur de la République<sup>203</sup>. La victime peut également éviter une procédure contentieuse, souvent onéreuse, en faisant appel au recours administratif<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> G. Conac, *Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone*, p. 115, in *Mélanges G. Braibant*, éd. Dalloz, 2004

<sup>202</sup> G. Conac, *id.*

<sup>203</sup> Voir, *infra*, *La défense des usagers*, p. 318

<sup>204</sup> Le recours administratif est la réclamation du citoyen mécontent auprès d'une autorité administrative. Le recours est gracieux s'il est porté devant l'auteur de l'acte incriminé. Il est hiérarchique si le litige est élevé au niveau du supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte contesté. Les arguments invoqués peuvent être de droit ou de fait. Les recours sont des demandes introduites nécessairement en vue de résoudre un litige qui intervient fréquemment l'Administration et les usagers. Le régime juridique des recours administratifs est très souple et vise à assurer une meilleure protection des administrés. Les délais imputables à l'auteur d'une demande courent à partir de la date de réception d'un accusé de réception avec mention de la date à partir de laquelle la demande sera considérée comme acceptée ou rejetée. Le principe du contradictoire est respecté. Ainsi, certaines décisions ne peuvent intervenir qu'après des observations écrites de l'intéressé. Celui-ci doit en outre être reçu s'il en fait la demande. Par ailleurs, afin d'éviter les lenteurs et les éventuelles manoeuvres dilatoires, toute autorité saisie d'une demande doit le cas échéant la transférer elle-même à l'autorité compétente. Bien sûr, le régime tient aussi compte des exigences et la continuité du service public. Il n'empêche, il existe un réel souci d'indemnisation des victimes. En outre, il est prévu des mécanismes très favorables de mise en jeu de l'engagement de la responsabilité de l'Administration. Cette attention portée à la victime est corroborée par le fait que la responsabilité de l'Administration peut être engagée même sans faute. On ne peut s'empêcher de saluer le vent de démocratisation qui vient de souffler sur le continent. Outre la consécration de l'Etat de droit, il a amené l'Administration à procéder à une grande innovation. La responsabilité de l'Administration est admise en cas de faute. Elle l'est également même en l'absence de celle-ci. C'est dire que le souci d'indemnisation des victimes est devenu prépondérant. En outre, la preuve du caractère fautif du fait dommageable n'a plus à être rapportée par la victime. À contrario, la preuve par le défendeur qu'aucune faute n'a été commise est sans conséquence. Évidemment, cette responsabilité sans faute de l'Administration est beaucoup plus favorable aux victimes qu'aux personnes publiques ou aux entrepreneurs de travaux publics. Certes, elle n'est pas sans intérêt pour eux, en ce sens

En tout état de cause, la puissance publique est tenue de réparer ces dommages en dehors de toute situation contractuelle. C'est donc une responsabilité civile régie par le droit public<sup>205</sup>. Les tiers, ceux qui ne profitent pas de l'ouvrage ou des travaux publics, sont traités plus favorablement que les usagers qui en tirent un avantage en les utilisant. Ils ne bénéficient que d'une présomption de faute, réserve faite des ouvrages dangereux. Il n'y aura pas de réparation si le préjudice n'excède pas les obligations normales résultant du voisinage de la voie publique. L'idée consiste pour le juge à rétablir l'égalité que la puissance publique a rompue, dans l'intérêt général<sup>206</sup>.

---

que la reconnaissance de leur responsabilité n'implique aucun jugement de valeur sur leurs comportements dommageables. Autrement dit, il ne leur est fait aucun blâme ou reproche. C'est pourquoi, la responsabilité sans faute a un caractère de neutralité voire d'objectivité. Deux idées principales sous-tendent son régime : la responsabilité sans faute pour risque et la responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Bien entendu, la responsabilité sans faute pour risque n'implique pas une absence de faute. Mais, la victime n'a pas à rapporter la preuve qu'une faute a permis la réalisation du préjudice dont elle se plaint. Cette responsabilité traduit donc un phénomène de socialisation de la réparation des dommages. Elle est ainsi aménagée au profit des collaborateurs des services publics, à des tiers, victimes d'accidents de travaux publics ou encore du fait des attroupements et rassemblements. Le risque peut être imputé aux choses, méthodes ou situations dangereuses. Le régime de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, lui, régit les hypothèses où les dommages sont sacrifiés au profit de l'intérêt général. Pourtant, ces dommages sont la conséquence naturelle voire nécessaire et prévisible à coup sûr de certaines situations ou de la puissance.

C'est notamment les cas des dommages permanents de travaux publics, du fait des lois et conventions internationales ou encore du fait des décisions administratives régulières.

La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics est en réalité une responsabilité des dommages non accidentels. Ils sont les conséquences inévitables de l'exécution de travaux ou bien de l'existence ou du fonctionnement d'ouvrages publics. Ce sont, comme en droit civil, des inconvénients de voisinage.

La responsabilité du fait des lois et des conventions internationales est absolument spécifique et dépend de la volonté du législateur ou des auteurs de la convention internationale c'est-à-dire de la volonté même des auteurs du dommage. Sa mise en oeuvre appelle les précisions suivantes :

La victime ne doit pas être dans une situation excluant le droit à réparation et le préjudice invoqué doit être certain et la relation de causalité établie et le préjudice invoqué doit d'autre part être spécial et suffisamment grave.

La responsabilité du fait des décisions administratives régulières résulte de décisions individuelles ou réglementaires.

<sup>205</sup> G. Darcy, id, p. 14 : « D'abord la responsabilité est incontestablement une obligation de réparer économiquement le dommage causé à autrui. Ce livre devrait donc pour être précis s'intituler « La responsabilité civile de l'administration ». Mais la doctrine de droit public a toujours répugné à utiliser un tel vocable dans lequel il y a pour reprendre un mot de Charles Eisenmann « quelque chose qui grince ». Quelque chose qui grince au nom de la sacro-sainte idée de l'autonomie de la responsabilité de la puissance publique par rapport au droit civil. On aura beau toutefois préférer parler de responsabilité « réparatrice », « restitutrice », « compensatrice », autant d'expressions exactes, bien que non encore consacrées par l'usage, il n'en demeure pas moins que même s'il faut le taire, c'est bien d'une responsabilité civile dont il sera question par opposition à toute idée de répression qu'elle soit pénale ou disciplinaire ».

<sup>206</sup> G. Darcy, préc., p. 110 : « La responsabilité du fait de l'action normative, consacrée en 1938 pour les lois et

## B. Une responsabilité difficile à mettre en œuvre

La difficulté de l'engagement de la responsabilité administrative découle principalement de son régime. De prime abord, la justice administrative demeure inconnue voire mystérieuse pour certaines catégories de la société. Une autre difficulté concerne l'encombrement du prétoire. Cette situation participe et même accentue inévitablement la lenteur de la justice.

De plus, la décision administrative contestée demeure toujours en vigueur, sauf exception. Ainsi, les autorités administratives peuvent en poursuivre l'exécution tant qu'elles ne les ont pas annulées. Car, en l'espèce, il n'y a pas d'effet suspensif. Et, les procédures d'urgence sont encore peu développées.

Certes, le référé peut être ordonné par le juge. Il permet d'ordonner toute mesure utile à la solution du litige sans faire obstacle à l'exécution de la décision administrative et surtout sans porter préjudice au principal.

Le référé-provision permet, s'il y a recours au fond, aux créanciers d'obtenir une avance sur les sommes éventuellement dues. Cette dernière hypothèse n'exige plus de condition d'urgence pour l'obtention d'expertise ou d'instruction.

Mais, des mécanismes traditionnels de résolution des conflits<sup>207</sup> interfèrent de plus en plus dans toutes ces procédures.

Dans la cosmogonie en cours dans les pays de l'ancien Empire du Mali, la puissance publique est quelque chose de surnaturel ; les personnes publiques sont inaccessibles. Leur responsabilité est inimaginable ; elle ne se pose même pas. Les personnes publiques tant physiques que morales sont toujours mises hors de cause.

En vérité, cette disposition est bien antérieure à la présence française. C'est pourquoi, il n'est pas juste de l'imputer à la colonisation. Elle découle directement des traditions plusieurs fois

---

étendue par la suite aux actes administratifs légaux puis aux conventions internationales, n'a fait l'objet de fort peu d'applications positives en raison des conditions très restrictives auxquelles le juge la subordonne.

L'indemnisation ne pouvant venir du caractère fautif de la loi, du traité international ou de l'acte unilatéral, elle s'appuyait donc sur le terrain de la responsabilité sans faute comme autant de manifestations directes de rupture de l'égalité devant les charges publiques ».

<sup>207</sup> Voir, infra, p. 232

séculaires. Elle remonte à l'époque de l'Empire du Mali et bien avant. On avait coutume de dire : « le pouvoir est comme un caillou. Si tu y butes, tu te fais mal ; s'il te bute, il te fait mal ».

Toutefois, ce dicton doit être tempéré ; à cette époque, les décisions se prenaient toujours sous l'arbre à palabres, à l'unanimité. De telle sorte que l'on ne pouvait pas raisonnablement incriminer ni le souverain encore moins l'Administration.

Ce comportement est complètement à l'opposé de l'autoritarisme qui a sévi pendant la période du parti-Etat. Cette période a vu l'émergence ici et là le chef providentiel prenant tout seul dans son coin des décisions lui convenant en les considérant également bonnes pour le peuple tout entier.

Cette source d'inspiration est, sans doute, à rechercher dans les structures coloniales<sup>208</sup>. Elle a

---

<sup>208</sup> J.-F. Bayart, Les racines coloniales de l'autoritarisme, in La problématique de la démocratie en Afrique noire « La Baule, et puis après ? », éd. CNRS-CERI, 1990, p. 6 : les pratiques autoritaires, l'échec de la greffe de la démocratie libérale en Afrique noire ne renvoient pas à la persistance d'une culture traditionnelle dont la définition est au demeurant impossible, mais bel et bien au moment colonial et à la reproduction de son héritage au lendemain de l'indépendance. Les Africains en ont une conscience aiguë, citent volontiers les abus du travail forcé, le style de commandement de l'administration française, ou ses manipulations électorales. Mais les enseignements de l'histoire et de la science politique corroborent d'une certaine manière leur perception.

La corrélation entre le multipartisme et le tribalisme a toujours été beaucoup plus complexe que l'on s'en est fait en France. ... Il n'y a jamais adéquation parfaite entre appartenance ethnique et adhésion politique. De ce point de vue, les interprétations « tribalistes » du politique en Afrique noire, qui se parent volontiers des vertus de l'expertise et de l'érudition, sont dangereusement simplistes, ne serait-ce que parce qu'elles laissent dans l'ombre des clivages historiques ou sociaux plus fins mais autrement plus significatifs.

Même lorsqu'elle est repérable, la corrélation entre conscience ethnique et adhésion politique ne s'inscrit pas dans la continuité d'une « tradition africaine » définie de manière atemporelle, mais dans celle du moment colonial. Historiens et anthropologues ont en effet démontré ces dernières années que l'Afrique précoloniale n'était pas constituée en ethnies closes sur elles-mêmes mais en chaînes de sociétés pluriethniques et en étroite interdépendance. La cristallisation de la plupart des identités ethniques contemporaines était très récente et indissociable de la construction d'un champ étatique élargi par le colonisateur : celui de l'Etat-nation. En d'autres termes, l'ethnicité n'est pas la contraire de l'Etat moderne mais fait système avec lui ; elle n'est pas forcément contradictoire avec l'intégration nationale mais est un mode d'accès à ses bénéfices matériels ; elle n'équivaut pas à la persistance de la tradition mais au partage des ressources de la modernité...

La thématique du chef, qui constitue un dispositif majeur de l'autoritarisme postcolonial, sur le mode présidentieliste, est elle aussi, pour l'essentiel, d'origine coloniale. Dans de nombreux cas, la chefferie dite « traditionnelle » a été construite de toutes pièces par le colonisateur, notamment dans le contexte des sociétés lignagères acéphales. De plus, sous le régime colonial, la chefferie s'est illustrée par ses abus, soit parce que, de tradition récente, elle ne disposait pas des institutions délibératives qui auraient pu en limiter les excès, soit parce que le soutien de l'administration a permis à ses détracteurs de s'autonomiser par rapport aux conseils de notables qui les assistaient et les contrôlaient. Enfin, la plupart des oripeaux et des symboliques de la chefferie – quelle que ait été son ancienneté réelle – sont des « traditions inventées » lors de la colonisation, par exemple à partir du répertoire monarchique victorien en Afrique anglophone ou de la problématique pastorale du « peuple troupeau », du « peuple enfant » dans les pays de mission catholique.

rejailli inévitablement au lendemain des indépendances et a perduré jusqu'à un passé récent. Elle a engendré la corruption sous toutes les formes<sup>209</sup> et, constitue indiscutablement un phénomène qui menace le plus le vivre ensemble. Les processus liés à la transition démocratique n'y ont pas changé énormément de choses.

Car, le Président de la République continue toujours d'avoir la mainmise sur l'Administration et le resserrement des institutions autour de sa personne. Outre cette présidentialisation de l'Administration (1), les structures sociétales constituent également une entrave à l'engagement de la responsabilité administrative (2).

### 1. La présidentialisation de l'Administration

En dépit de l'instauration de la démocratie, les séquelles laissées par le règne du parti unique ne sont pas prêtes de s'effacer. Le musellement de toute opposition a entraîné la déliquescence des rares formations politiques. Le débat d'idées se raréfie et finit par être profondément atteint.

La culture de contre-pouvoir s'en est ressentie et est devenue même absente de l'espace public. La totalité des pouvoirs se trouve à la dévotion du Président de la République. Tous les leviers de

---

En dernier lieu, la thématique du « développement » et de sa mise en oeuvre autoritaire par une bureaucratie qui prétend au monopole de la modernité est elle aussi indissociable de cette problématique pastorale du pouvoir. Elle est l'héritière directe du projet autoritaire de la « mise en valeur coloniale » et du style de commandement de l'administration européenne de l'époque. Les techniques coercitives de celle-ci ont d'ailleurs été largement maintenues (discours intimidateur, travail obligatoire sous l'appellation pompeuse de « l'investissement humain », détention arbitraire, châtiments corporels).

<sup>209</sup> KONATE Moussa, cité supra, note n° , La gangrène, p. 96 : « ... Dans cette atmosphère malsaine et à cause de la grande misère, la solidité du sentiment national, les habitudes de la vie communautaire, l'influence de l'Islam, ont fortifié anormalement l'esprit d'entraide qui finit par être un frein au développement, dans la mesure où il se mue en parasitisme et en népotisme, tuant tout goût de l'effort individuel et de l'initiative. La famille-carcant, du fait du manque d'emplois et de l'insuffisance des revenus, est restée très forte au Mali. Des générations et des générations se succèdent dans la même maison délabrée en banco et maintiennent ainsi les mêmes habitudes, les mêmes réactions face à la vie, les mêmes mentalités. Cette société juge encore l'homme sur des critères qui dénotent son conservatisme. Ainsi, le bon fils, le bon frère sera celui-là qui supportera la charge de ses parents de tous genres ; ainsi, il est inconcevable qu'un frère ou un fils ou tout autre parent laisse la justice ou l'Administration sanctionner justement quelqu'un de la famille, si le fils ou le frère ou le parent est en position de lui épargner la peine. Est considéré comme mauvais parent celui-là qui refuse de « pistonner » un autre « parent ». or entre les différentes « familles », se sont tissés des liens, de sorte que la société malienne est dominée par une « famille » tentaculaire dont chaque membre peut, directement ou indirectement, faire appel à la puissance ou à l'influence d'un « parent » pour contrecarrer la Justice, contourner ou violer les lois ».

commande de l'Etat sont entre ses mains. Aucune structure n'est épargnée.

Il ne fait aucun doute, l'institutionnalisation du parti unique a conduit à un certain autoritarisme encore méconnu dans les deux pays. Cette évolution politique a abouti à la présidentialisation de tous les rouages de l'Etat. L'Administration ne pouvait donc pas échapper à ce système politique autoritaire.

Cette concentration du pouvoir au profit du Président de la République participe sans aucun doute à nuire sinon à empêcher toute velléité d'engager la responsabilité de la puissance publique. Celle-ci se confond en effet avec la personne du chef de l'Etat.

En effet, la formation politique du chef de l'exécutif étendait ses tentacules dans tous les rouages de la société. Et, l'Administration devient le bras armé du pouvoir en place. L'appareil d'Etat est envahi. Des réseaux sont mis en place. Ils permettent de quadriller l'espace national. Tous les secteurs de la vie économique, sociale et politique sont ainsi placés soit sous l'autorité directe du chef de l'Etat soit à travers ses hommes de confiance.

En dehors de la formation politique du chef de l'exécutif, il n'y a point de salut. À la fin des études, rejoindre la formation présidentielle constituait une sorte d'allégeance au pouvoir, en même temps une garantie pour ne pas se retrouver sur le carreau.

La carte du parti était presque un sésame, le passeport pour la réussite mais surtout à l'abri de toute sanction. Ce phénomène donne l'impression de l'organisation d'une impunité généralisée.

Le fossé se creuse entre les élites et les masses populaires. Ces dernières finissent par délaisser le champ politique tout en défiant les gouvernants. C'est sans conteste une des explications de la désaffection du public constatée dans chaque élection.

La possession de la carte du parti équivalait à emprunter la voie royale vers l'intégration dans l'Administration voire le Gouvernement.

Cette arme était également brandie par les autorités elles-mêmes pour s'attirer la grâce des récalcitrants et autres contestataires.

C'est ainsi que nombre de leaders étudiants finissaient dans les cabinets ministériels. Par la suite, ils deviennent eux-mêmes Ministres. Ils n'échappaient pas aux quolibets de leurs condisciples qui

n'hésitaient pas à les traiter d'opportunistes.

Il n'empêche, ceux qui critiquent le plus souvent, à la moindre occasion, se retrouvent à leur tour de l'autre côté de la barrière, au sein du pouvoir.

Il est bien entendu très regrettable que malgré l'avènement du multipartisme, la personnalisation du pouvoir persiste encore de nos jours. Le principe de la responsabilité des personnes publiques continue toujours à être très difficile à engager.

Pourtant, comme dans le droit administratif français, le principe de la responsabilité administrative pour faute, tel en droit privé, est fondé sur la preuve qu'une faute est à l'origine du dommage.

Les fautes peuvent être le fait de l'inertie, de l'abstention, l'inaction ou le retard de l'Administration. Elles peuvent également découler de décisions illégales, de renseignements incomplets, de promesses ou d'engagements non tenus. Les fautes peuvent même être le fait d'agissements matériels tels que le défaut de surveillance, le défaut d'entretien, la négligence, la maladresse voire l'inobservation de règles.

La jurisprudence française s'est fixée dans le sens d'une dichotomie ayant pour seul effet opératoire, celle entre la faute simple et la faute lourde<sup>210</sup>. Cette distinction existe également en droit privé et a été transposée en droit administratif. La faute lourde est requise pour les activités de l'Administration demandant une grande complexité. La faute simple suffit pour la plupart des autres cas.

Certes, la jurisprudence ne définit jamais ce qu'elle entend par faute simple. Elle le dissimule

---

<sup>210</sup> « Une faute manifeste et particulièrement grave » est une expression tirée de deux arrêts du Conseil d'Etat « Sinaï » et « Duchesne » qui ont consacré l'idée de faute lourde en 1918. La faute simple est un manquement à une obligation préexistante qui peut donc constituer en une action ou en une inaction. Elle peut être la conséquence d'une illégalité. La faute lourde, quant à elle, est une faute plus grave que le juge appréciera en fonction des circonstances. A présent, la responsabilité pour faute constitue le droit commun de la responsabilité administrative. Ainsi, le juge administratif condamne l'administration lorsqu'une faute lui est imputable. Cette faute peut être individuelle si elle est commise par un agent identifiable. Sinon, elle est anonyme et ce sera une faute de service. Car, c'est le service dans son ensemble qui a mal fonctionné. Cette distinction existe également dans le droit positif des deux pays. Mais, elle se situe au niveau de la notion de faute. La faute simple est considérée comme une erreur. La faute lourde est plutôt un fait quelconque accompli sciemment, expressément.

parfois sous l'expression de « faute de nature à ... »<sup>211</sup>.

Cependant, pour certains services ou pour certaines activités particulièrement délicates, afin que l'Administration puisse mener à bien son action sans risquer d'être paralysée par la menace d'un engagement trop aisé de sa responsabilité, le juge va exiger que la faute révèle un certain degré de gravité<sup>212</sup>.

Au total, l'inclusion dans un contrat de stipulations irrégulières est considérée comme faute simple. C'est également le cas de l'organisation défectueuse d'une fête communale traditionnelle ou encore de la fourniture, par un centre de transfusion sanguine, de sang d'un groupe différent de celui demandé.

Quand la responsabilité de l'Administration est fondée sur la faute simple, le juge s'abstient de qualifier la faute de « simple ». Il se borne à constater qu'en l'espèce, il y a faute. En revanche, lorsque la responsabilité ne peut être engagée que pour faute lourde, le juge est obligé de qualifier la faute. Ou bien, il qualifie la faute négativement pour indiquer qu'elle ne présente pas le degré de gravité requis et qu'elle n'est pas susceptible d'engager la responsabilité de la puissance publique. Sinon, il la qualifie positivement pour indiquer qu'étant « lourde », la responsabilité de l'Administration est donc engagée.

Cette dichotomie existe également, bel et bien, dans tout l'espace ayant appartenu à l'ancien empire du Mali, hier comme aujourd'hui. Néanmoins, la notion de faute a une toute autre signification dans la pensée mandingue<sup>213</sup>.

La faute simple traduit un acte accompli, malencontreusement ; la faute lourde est conçue comme une interdiction expressément bravée. L'erreur fautive est toujours pardonnée ; elle est comme une maladresse, une ignorance.

---

<sup>211</sup> G. Darcy, *La responsabilité de l'Administration*, éd. Dalloz, 1996, p. 90

<sup>212</sup> G. Darcy, *préc.*, pp. 90-91

<sup>213</sup> Elle traduit plutôt l'erreur. Car celle-ci est humaine et peut arriver à tout un chacun. La faute stricto sensu est inaccessible aux êtres humains. La faute ne peut être que le fait des forces surnaturelles. Dans les deux cas, le responsable bénéficie de circonstances atténuantes. En revanche, la vraie faute, celle qui est impardonnable est ce qui est fait express. On l'appelle « tougou » en langue malinké ou « tèye » en langue wolof et en l'espèce, on ne bénéficiera d'aucune indulgence

Toutefois, elle devient une faute condamnable lorsqu'elle est répétitive. Dans les autres cas, l'auteur est exonéré quel que soit le fait dommageable. Et, il peut même s'agir de décès. Dans cette hypothèse, le destin sera évoqué. Autrement dit, le fait dommageable sera imputé aux forces surnaturelles.

En revanche, lorsque la faute est réalisée d'une façon volontaire et peu importe qu'elle soit simple ou lourde, elle devient condamnable, impardonnable. À l'époque de l'empire, cette faute était considérée comme une agression contre la société. La sanction pouvait être l'isolement, le bannissement, l'exil et même la mise à mort. Même les souverains n'échappaient pas à ce triste sort<sup>214</sup>.

Comme l'édicte la sagesse traditionnelle africaine : « Ce n'est pas le roi qui a la royauté, c'est la royauté qui a le roi ». Ce que le grand écrivain sénégalais C. H. Kane traduit par : « ce n'est pas le roi qui est propriétaire du pouvoir, c'est le pouvoir qui est propriétaire du roi »<sup>215</sup>.

Bien évidemment, ce n'est plus le cas, de nos jours. L'appartenance au cercle du pouvoir prime sur toute autre considération. Car la présidentialisation de l'Administration rime avec l'impunité. Il en est de même de certaines structures sociétales qui entravent à leur tour toute décision de prise de sanction.

## 2. L'entrave des structures sociétales

Elles sont nombreuses les structures sociétales qui empêchent de sanctionner les agissements de l'Administration. Du coup, elles influent sur le fonctionnement normal de celle-ci. C'est notamment le cas de la parenté<sup>216</sup>.

Cette dernière régit les relations entre personnes de castes ou d'ethnies différentes. Il en est de même au sein des membres du clan en fonction de leurs noms patronymiques. C'est également le cas au sein d'une même famille entre cousins.

Ces solidarités sont autant d'entraves à la saisine du juge. L'application des règles du droit

---

<sup>214</sup> Voir supra, p. 34 : Le système religieux

<sup>215</sup> Kane C. A., cité supra

<sup>216</sup> Voir, infra, p. 226 : Les différentes parentés

administratif sont sciemment ignorées au profit des règlements à l'amiable. L'agent fautif peut évoquer cette parenté par plaisanterie. Il est rare qu'il n'obtienne pas gain de cause.

Car, l'autre partie au conflit ne peut pas transgresser cette institution au risque d'être mis au ban de la société. La partie incriminée peut aussi recourir à d'autres structures extérieures aux protagonistes.

Parmi ces dernières structures, sans aucun doute, se détachent particulièrement deux personnages : le griot et le religieux. Ils sont très impliqués dans l'absence de sanctions des agissements de l'Administration.

Dans la majorité des cas, l'impunité dans la puissance publique découle de leur intervention. Celle-ci procède néanmoins d'une bonne intention. En effet, leurs actions servent à mettre fin à des situations conflictuelles. Ce rôle leur est reconnu depuis la nuit des temps.

C'est notamment le cas du griot. Cette institution est commune dans tout l'espace soudano-sahélien. La Charte du Mandé l'évoque solennellement<sup>217</sup>.

Bien avant la proclamation de cette Charte, le griot exerçait cette fonction. Il continue de jouer ce rôle, de nos jours, avec encore plus de détermination. La société ne peut pas se passer de lui. Sa présence est requise dans chaque événement. Il est maître des cérémonies aussi bien pendant les fêtes qu'en cas de deuil.

Malgré leur rôle social reconnu, leurs interventions dans la sphère administrative sont de nature à contribuer une certaine pérennisation de l'impunité maintes fois dénoncées par les victimes. Néanmoins, cette institution a de beaux jours devant elle. Car, un jour, ces mêmes victimes ne

---

<sup>217</sup> Articles 2 et 43 de la Charte et voir le commentaire : « La place prépondérante reconnue à Balla Fassèkè Kouyaté et, à travers lui, à tous les hommes de talent dans l'énoncé 43, n'est pas fortuite. Elle s'explique fondamentalement par le rôle inestimable qu'il a joué dans les grandes épreuves traversées par le Mandé. C'est Balla Fassèkè Kouyaté qui, avec courage et détermination, disait tout haut à Maghan-Soundiata ce que les autres pensaient tout bas. C'est lui qui, avec les mots et le ton qu'il faut, réussissait à contenir l'Empereur dans les contextes difficiles, la vie n'étant pas faite que de jours fastes. Le secret de la grandeur du Mandé a été sa cohésion. Cette cohésion a été maintenue dans une large mesure par des hommes et des femmes qui, souvent dans l'anonymat, rappelaient aux mandenka les principes qui ont fondé la nation manding. L'immunité de parole accordée à Balla Fassèkè Kouyaté et à sa descendance a permis aux générations successives de conservateurs de la tradition de jouer leur rôle de conciliateurs et de médiateurs au sein de la société. Aujourd'hui encore, si les données ont changé, le substrat demeure, profondément enraciné ». In CELTHO, La Charte de Kurukan Fuga, cité supra

tarderont pas de lui faire appel. Sinon, ce sera ceux du religieux, autre personnage incontournable dans la médiation traditionnelle. L'interférence du religieux est d'un tout autre ordre.

Les interventions des dignitaires religieux deviennent de plus en plus nombreuses dans la sphère administrative comme dans le champ politique. Plus que le griot, le religieux prend, à présent, l'habitude de s'autosaisir pour toutes questions religieuses et même domestiques. Certes, la Charte du Mandé leur reconnaît la fonction de guide spirituel dans la société mandingue<sup>218</sup>.

Mais, leur compétence se limitait uniquement à l'éducation et à la résolution des litiges. Pourtant, depuis les indépendances, ils n'ont cessé de s'impliquer dans les questions de société. Bien entendu, ils ont été, au départ, sollicités par les gouvernants voire les politiques.

Ils constituent en effet d'efficaces intermédiaires. Ils n'ont pas d'équivalents pour calmer l'ardeur des masses populaires notamment pendant les périodes de crises. Et, ces occasions demeurent nombreuses, entraînant à chaque fois leurs interventions.

Pourtant ces interférences paralysent l'activité administrative et participent à la pérennisation de l'impunité des agents.

Ainsi, en République du Mali, en 2012, à la faveur de la crise institutionnelle et la rébellion dans les régions du Nord, les religieux ont investi l'espace public au détriment de la classe politique.

Autrefois respecté, le Haut Conseil Islamique (HCI) est à présent redouté. La création d'un Ministère des affaires religieuses pour la première fois dans l'histoire du pays n'est pas anecdotique. Elle marque plutôt la montée en puissance du phénomène religieux. Les organisations islamiques ont fait, le 12 août 2012, une démonstration de force au stade du 26 mars de Bamako<sup>219</sup> en rassemblant plus de soixante mille participants.

En même temps, elles venaient au secours du Premier Ministre en difficulté en déclarant solennellement : « les imams de la République souhaitent une reconduction du Premier Ministre ». Le message a bien été entendu par les autorités de la transition car leur vœu a été exaucé. C'est à

---

<sup>218</sup> Art. 1 & 3 de la Charte, voir annexe, p. 386

<sup>219</sup> La capitale de la République du Mali

tel point le pouvoir religieux demeure une menace pour les gouvernants<sup>220</sup>.

En République du Sénégal, tout un chacun se rappelle, au début des années 1980, la mise au placard du journaliste El Bachir Counta sur l'intervention de certaines autorités religieuses. Son seul tort était d'avoir insisté sur le fait que la rupture du jeûne devait être observée sur l'étendue du pays, par toutes les confréries religieuses dès lors que le croissant lunaire ait été aperçu par quelques témoins fussent-ils d'une confrérie différente.

Malgré ce jugement de bon sens, la volonté de l'autorité religieuse demanderesse a été exaucée. Cette force de l'islam s'explique parce qu'il constitue une religion embrassée par près de 90 % de la population des deux pays. En outre, par « Charia », les populations locales entendent justice et non pas application de la loi du talion.

En effet, la tolérance et l'hospitalité, plusieurs fois séculaires, empêchent une conception rigoureuse et moyenâgeuse de la religion. Aussi, le concept de charia paraît désormais voué aux

---

<sup>220</sup> Gilles Holder, in La tragédie malienne, P Gonin, N. Kotlok et M.-A. Pérouse de Montclos (dir.), Vendémiaire, 2013, p. 136 et s., "D'une réislamisation à l'autre : de l'islam élitaire à l'islam populaire" : « A partir du XVIIIe siècle, une forme d'organisation musulmane très particulière, connue sous le nom de « confrérie » (*tariqa*), a constitué une innovation en Afrique de l'Ouest. Elle s'inscrivait dans un « réveil » religieux qui touchait alors l'ensemble du monde musulman et selon lequel il s'agissait (déjà) de prendre en compte les principes de l'islam dans la sphère du politique, impliquant une relecture des traditions prophétiques (*hadith*) et des prescriptions normatives de la charia afin de définir une base légale pour la nouvelle communauté musulmane. Ce réveil engendrera deux lectures doctrinales antagonistes dans le monde sunnite : celle d'une réforme de l'école juridique malékite, qui se déploya en particulier au sein d'un confrérisme régénéré par un réexamen des traditions prophétiques, et celle portée par Muhammad ibn 'Abd al-Wahhâb, qui s'imposera d'abord en Arabie, et sera appelée « wahhabite ».

S'agissant de l'Afrique de l'Ouest, et avant même que cette réforme wahhabite ne bouscule l'ordre religieux qui dominait jusque dans les années 1940, ce qu'on peut appeler le réveil malékite se distingue par deux théories politiques de la société islamique réformée.

La plus connue est celle du modèle étatique imposé au moyen du *djihâd*, dont le prototype est le califat de Sokoto, fondé par Cheikh 'Uthmân dan Fodio dans le nord du Nigeria à la fin du XVIIIe siècle. Au Mali, ce modèle se réalise avec le califat de Sékou Amadou, qui s'impose au début du XIXe siècle à partir du Macina pour s'étendre de Tombouctou à Ségou. Puis c'est au tour du *djihâd* d'al-Hâjj 'Umar al-Fûti, qui, partant du Fouta sénégalais vers 1850, finit par affronter le califat du Macina, pour s'y substituer en 1862 et occuper à peu près le même espace. Mais parallèlement à cette doctrine étatique de l'islam, qui va marquer l'espace soudanais jusqu'à la conquête coloniale, un autre modèle politique, refusant l'usage de la force au profit de la soumission volontaire, est expérimenté dès le milieu du XVIIIe siècle par Sîdî al-Mukhtâr al-Kuntî, de la tribu arabe des Kunta de Tombouctou. Ce modèle sera appliqué dès la fin du XIXe siècle, aussi bien par la très influente confrérie mouride du Sénégal d'Amadou Bamba, en lutte à la fois contre les Français et les pouvoirs locaux, que par la confrérie malienne centrée à Nioro et non moins influente, fondée par Cheikh Hamallah, lequel s'opposait tout autant au pouvoir des descendants d'al-Hâjj 'Umar qu'aux Français ».

gémonies, depuis l'irruption au Nord-Mali des djihadistes avec leurs cortèges d'amputation et de violence gratuite, inimaginable.

Il n'empêche que les interférences récurrentes du pouvoir religieux dans le champ politique commencent à soulever d'innombrables questionnements. Sans doute, le désengagement de l'Etat n'y est pas étranger.

La destruction du tissu social sous la pression des bailleurs de fonds a totalement désarçonné nombre de citoyens abandonnés à leur propre sort. Ces derniers n'ont d'autres ressources que d'aller chercher le salut auprès de ces gardiens de la foi.

Ce refuge des populations n'est cependant pas sans conséquence. En plus du regain d'islamisation, c'est surtout l'instrumentalisation du discours religieux à des desseins politiques qui est devenue préoccupante. Les exemples sont nombreux.

Le président du haut conseil islamique du Mali (HCIM) se dit favorable à l'instauration d'une « république islamique » au Mali<sup>221</sup>. L'organisation qu'il préside s'est également opposée au projet de nouveau code de la famille le considérant comme une « copie » de celui de la France.

Au Sénégal, le marabout Ousseynou Fall membre de la famille du Khalife des Baay-Fall transforme des fêtes religieuses en meetings politiques. Cheikh Abdoulaye Dièye a coutume, de débiter et de terminer ses discours politiques par des prières du Saint Coran. Serigne Moustapha Sy, de la famille du Khalife des Tidjane de Tivaouane s'est présenté à l'élection présidentielle de 2000 sous la bannière du parti de l'unité et du rassemblement (PUR).

Cette nouvelle conception des rapports entre religion et politique donne une tout autre signification au ndigal. Ce qui, au demeurant, veut dire "recommandation", est rapidement perçu comme un ordre du chef religieux aux fidèles. Il s'apparente, de nos jours, à une consigne de vote (voir infra, note 229, p. 156 : à propos des pratiques traditionnelles).

Cette irruption du religieux dans le débat politique fausse, indéniablement, la compétition démocratique. Il est vrai que maintenant le politique semble prendre la mesure de la question. En atteste le sort réservé au « guide déroutant, Béthio Thioune ; soupçonné d'avoir couvert deux

---

<sup>221</sup> Déclaration dans le journal L'Aube du 19 janvier 2012

meurtres, le marabout iconoclaste est incarcéré depuis avril 2012, au grand dam de ses disciples »<sup>222</sup>.

À côté de ces structures classiques, la pression politique contribue également à l'annihilation de toute forme de responsabilité. Le multipartisme a multiplié les interventions. Il est vrai que l'amère et triste expérience a montré que le système du parti unique n'était pas en mesure de résoudre les innombrables et énormes défis qui se posaient à la société tant en République du Mali qu'à celle du Sénégal.

D'ailleurs, les différents régimes intervenus, par exemple en République du Mali ou les changements à la tête de l'exécutif au Sénégal attestent que l'adhésion des masses à ce type de pouvoir est une illusion. C'est ainsi que le renversement du premier Président de la République du Mali n'a suscité aucune révolte des citoyens malgré une réelle popularité. Il en a été de même à la fin du régime militaire qui a suivi. C'est que la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme ou d'un même groupe d'hommes ne peut pas être la panacée à l'attente légitime des populations.

Dans tous les cas, la situation dans les deux pays n'a cessé d'empirer et d'être très préoccupante. Le mécontentement devenait virulent et concernait de plus en plus de monde. Les sautes d'humeur gagnent toutes les couches de la société qui manifestent leurs agacements, en descendant dans la rue, non sans provoquer souvent des dégradations lourdes de conséquences. Ces protestations

---

<sup>222</sup> Jeune Afrique n° 2703/2704 du 29 octobre au 10 novembre 2012 : « En début d'année, alors qu'il s'apprêtait à apporter son soutien à Abdoulaye Wade à l'élection présidentielle, le marabout Cheikh Béthio Thioune revendiquait 12 millions de disciples. Ses talibés sont en réalité bien moins nombreux. Mais ils ont démontré ces derniers jours qu'ils étaient prêts à tout pour leur guide.

Soupçonné par la justice d'avoir couvert le meurtre de deux de ses adeptes, ce dernier a été arrêté le 23 avril et incarcéré. Depuis, les thiantacounes (ses élèves) ne cessent de réclamer sa libération. Après son transfert de la prison de Thiès à celle de Dakar, mi-octobre, pour des « raisons de santé », leur colère est montée d'un cran. Le 22 octobre, des dizaines de ses partisans ont saccagé le centre-ville de la capitale. Selon la police, 127 véhicules ont été endommagés et trois personnes (dont deux policiers) blessés. « Tout cela a été préparé en amont », accuse un collaborateur du président Macky Sall. Le même jour, des « thiant' » ont manifesté dans plusieurs villes du pays, tandis que d'autres ont tenté de prendre d'assaut l'ambassade du Sénégal à Paris? Ils ont fait entendre leur voix jusqu'aux Etats-Unis.

Ce n'est pas la première fois que Thioune crée la polémique. Il est l'un de ces marabouts iconoclastes que l'intellectuel Abdoul Aziz Mbacké qualifie de « mouridophages ». En d'autres termes, « ils vivent sur le dos du mouridisme et l'utilisent dans leur propre intérêt ».

deviennent très violentes malgré la répression des forces de l'ordre.

Toutes ces brutalités n'ont pas été en mesure de venir à bout de la grogne toujours grandissante du peuple. Soudain, les gouvernants se sont rappelés les anciennes pratiques qui avaient cours sous l'arbre à palabre du temps des grands empires. Même si le chef, le père de la Nation avait le dernier mot, tout un chacun y avait la possibilité de proposer et donner son point de vue.

Il est vrai que ces lieux de rassemblements étaient autant d'espaces d'exutoires appropriés. Ils tenaient incontestablement lieu de conférences nationales avant la lettre. De toute façon, il existait peu d'alternative pour juguler l'ardeur des masses. Les pouvoirs publics étaient conscients de ne détenir aucune solution immédiate. L'ampleur du problème s'avérait insurmontable.

En tout état de cause, il était devenu incontournable de passer par l'émergence d'organisations politiques. Aucune autre solution ne pouvait canaliser toutes ces ardeurs, inévitablement, inquiétantes. À cet effet, les réactions de l'exécutif des deux pays ont été fondamentalement différentes.

En République du Mali, le Général TRAORE n'a pas voulu entendre, ni rien savoir. Pourtant, les populations ne réclamaient que l'instauration du multipartisme, en un mot la démocratie. Ainsi, les organisations politiques allaient prendre le relais et battre les pavés.

Mais, les militaires sont restés sourds à toute revendication. Ceux-ci promettaient cependant de céder le pouvoir au bout de six mois après leur coup d'Etat de novembre 1968. À présent, ils n'acceptent plus de souffrir aucune contestation encore moins une compétition électorale. Il a fallu attendre les événements sanglants et tragiques du mois de mars 1991 pour voir le régime balayé par le peuple avec l'aide d'une partie de l'armée ouverte à l'idéale républicaine.

Au Sénégal, le Président Senghor a compris, dès 1974, qu'il était vain d'aller à contre-courant du sens de l'histoire<sup>223</sup>. Et, il n'a eu aucun mal à accepter l'instauration du multipartisme. Certes, le

---

<sup>223</sup> Bien avant cette concession, le Président Senghor avait l'habitude d'attirer d'une façon ou d'une autre les dirigeants des autres formations politiques afin d'oeuvrer ensemble à la gestion des affaires du pays. Ainsi, nombre de ses opposants ont été rejoints avec armes et bagages. Ceux-ci ont pu bénéficier de maroquins ministériels et ont été associés à la politique gouvernementale. Il en a été de même des étudiants, notamment les leaders qui ont fini par poursuivre leur carrière au sein de son cabinet. Cette stratégie s'est avérée payante ; elle a pu juguler nombre de mécontentements. Le Sénégal a ainsi le seul et unique pays de la région à n'avoir connu les soubresauts des coups

processus était imparfait parce que limité à quatre partis. Il estimait que ce nombre était suffisant et représentatif des principaux courants décelés dans le paysage politique du pays : un parti social-démocrate, le parti socialiste celui du Président lui-même ; un parti marxiste, le parti africain pour l'indépendance (PAI) du Professeur Majmout DIOP ; un parti libéral, le parti démocratique social (PDS) de Maître Abdoulaye WADE et enfin un parti de droite de l'ancien ministre de la justice de l'éphémère ex-fédération du Mali de Maître Boubacar GUEYE. Il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir en 1981 de Monsieur Abdou DIOUF, son successeur, pour que l'instauration du multipartisme intégral soit effective au Sénégal.

Mais, toutes ces réformes n'ont pas empêché l'ardent besoin d'alternance des populations de s'accomplir en 2000. En effet, une coalition de partis dont nombre de formations de gauche appelée SOPI (changement en wolof) a mené au pouvoir, cette année, le libéral Me WADE.

Néanmoins, le multipartisme n'est pas sans danger pour une jeune démocratie. C'est notamment vrai lorsque les partis politiques sont constitués sur une base régionaliste, ethnique ou clanique. Cette coïncidence d'une formation politique avec une région, une ethnie ou un clan est de nature à mettre en question les fondements de l'Etat lui-même. Heureusement, ce problème ne se pose pas dans ces deux. Les différents groupes ethniques ont appris à vivre ensemble depuis l'époque des empires et royaumes qui se sont succédé dans ces contrées il y a plus de mille ans. Outre le très fort brassage des populations, au Sénégal l'ethnie Wolof a pu étendre son influence voire son emprise sur les autres composantes alors qu'en République du Mali ce sont le Bambara et le Sonrhaï qui jouent ce rôle de fédérateurs. L'autre particularité est l'œuvre des ethnies transnationales que sont le Malinké, le Peulh et le Soninké. Au moins une de ces ethnies sinon les trois à la fois se retrouvent dans la généalogie de chaque famille dans les deux pays. Telle est l'explication de l'absence des tensions ethniques. Bien sûr, il existe une rébellion au Sud du Sénégal<sup>224</sup> tout comme au Nord de la République du Mali<sup>225</sup>. Ces conflits ne concernent pas de

---

de force militaire.

<sup>224</sup> Le mouvement des forces démocratiques de la Casamance (MFDC) mène une lutte armée contre le pouvoir central à Dakar depuis le

<sup>225</sup> La rébellion est localisée dans l'Adrar des Iforas, dans les environs de Kidal. Elle est menée par le mouvement

différends entre ethnies. Ils sont en réalité la conséquence de problèmes économiques que subissent les deux pays particulièrement ces régions.

Force est de constater que la multiplication des formations politiques n'a pas jugulé les interférences nuisibles. Elle a, au contraire, amplifié les cas d'impunité. Car, chaque parti se soucie le plus souvent de protéger ses partisans au détriment de l'intérêt général. Le phénomène accroît du coup la difficulté de la mise en cause de l'Administration même en cas de faute flagrante.

Il est cependant vrai que ces immixtions intempestives n'empêchent pas l'institution d'un régime qui s'attache au souci de réparer les dommages provoqués. Cette acceptation du droit à réparation de l'action ou de l'omission dommageable des personnes publiques ou personnes privées gérant un service public administratif consacre, incontestablement, l'avènement du règne du droit et la victoire de la démocratie. Elle appelle impérieusement une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir.

---

national de libération de l'Azawad (MNLA) et un groupe islamiste (Ansar Dine). Ce dernier veut l'établissement de la charia sur toute l'étendue du Mali. Malgré l'homonymie, il est différent de l'association religieuse, reconnue et dirigée par le dignitaire religieux Madani Haïdara

## Chapitre II : Une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir

Il a fallu moins d'une décennie après les indépendances, pour que le phénomène du parti unique s'impose dans les deux pays et même au-delà dans toute la sous-région notamment francophone.

Il est difficile d'apporter une explication rationnelle à cette trajectoire. Ce phénomène n'est pas seulement le propre des régimes dits révolutionnaires comme dans le cas de la république du Mali. Il est également adopté par les autorités sénégalaises qui se réclament d'une certaine forme de libéralisme. Il est aussi vrai que le parti socialiste à la direction des affaires de ce pays affiche ouvertement son appartenance à la social-démocratie. À vrai dire, l'institutionnalisation du parti unique était dans l'air du temps.

Mais, les bouleversements survenus dans l'ancien bloc de l'Est ont considérablement changé la donne. L'environnement international a été profondément chamboulé. Ce changement s'est naturellement effectué au profit de l'Etat de droit. Elle implique la soumission de la puissance publique au droit, bien entendu, sous le contrôle des juridictions.

Force est de constater que ce contrôle est délicat pour des régimes ayant toujours connu un fort penchant d'autoritarisme. Leur adaptation était obligatoire ; aucune autre issue n'était possible.

Bien sûr, l'abandon de ce conformisme était douloureux. Une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir devenait inéluctable. Et, celle-ci implique outre le respect des règles préétablies (Section 1), la régulation de l'activité des pouvoirs publics (Section 2).

### Section 1. Le respect des règles préétablies

Il faut se féliciter de l'attention désormais portée à l'opinion publique. Ce climat permet d'engranger, sans doute, un point positif qu'il faut reconnaître à la société civile. Cette dernière ne peut plus être ignorée. Son existence est plus qu'avérée.

Incontestablement, la prise en compte de la demande sociétale constitue tout autant, une avancée démocratique indéniable. Certes, les gouvernants ont été bousculés. Ils ont souvent tenté de résister avec la dernière énergie, tant que faire se peut.

Néanmoins, ils ont dû lâcher du lest et même contraints au partage du pouvoir devant la pression des masses populaires.

Bien évidemment, celle-ci n'aurait jamais suffi sans le concours discret mais tout autant efficace des bailleurs de fonds, véritables détenteurs de l'arme dissuasive, le nerf de la guerre que sont les cordons de la bourse. C'est une partie du long et tortueux parcours qui a été réalisée vers l'instauration d'un véritable Etat de droit. Ce n'est point suffisant. Car, rien ne sert de proclamer formellement la démocratie, si dans les faits le pluralisme reste toujours une chimère pour le citoyen. Au final, il s'avère indispensable que les pouvoirs publics observent scrupuleusement la prééminence de règles transcendantes (paragraphe 1) sans le respect desquelles la protection des personnes serait vaine (paragraphe 2).

#### Paragraphe 1. La prééminence de règles transcendantes

L'Etat de droit répond à la finalité démocratique de vivre sous l'emprise d'une même loi qui protège ou punit avec une égale vigueur. L'Etat de droit exige une relative facilité d'accessibilité aux normes qui régissent la vie au quotidien. Les gouvernants feraient donc mieux d'éviter la prolifération et l'instabilité des règles. Celles-ci doivent être transcendantes et leur prééminence acceptée.

Le respect de cette prééminence de règles transcendantes marque fondamentalement la consécration de l'Etat de droit. Et, il lui appartient la monopolisation de la force légitime. Cette dernière consolide à son tour la paix sociale, le gage de toute réussite politique voire économique notamment lorsque son unique préoccupation n'est rien d'autre que la poursuite de l'intérêt général. Il est communément admis, notamment depuis les processus de transition démocratique du début des années 1990, de pérenniser la pyramide normative : la supériorité de la Constitution sur la loi, de la loi sur le règlement et pour les règles de même niveau, la plus récente qui l'emporte sur la plus ancienne. Le respect du principe de la hiérarchisation (A) ne peut que renforcer la démocratie représentative (B).

## A. La hiérarchie des normes

La hiérarchie des normes est une théorie qui se veut dénuée de toute considération idéologique. C'est un système juridique fondé sur la hiérarchisation de ses composantes. Cette dernière suit inmanquablement un ordre croissant qui va de la base : les conventions et décisions administratives ; au sommet : la Constitution, en passant bien entendu par la loi.

La hiérarchie des normes est donc un principe très simple et s'apparente à une pyramide<sup>226</sup>. Elle s'élargit au fur et à mesure que l'on se rapproche de sa base. Celle-ci contient les normes les plus nombreuses ; elles sont essentielles et indispensables à la vie quotidienne. L'ensemble de ces normes constitue le droit. Le respect du principe de la hiérarchie implique qu'il soit possible de contester n'importe quelle norme au nom d'une autre qui lui est supérieure. Bien évidemment, elle doit d'abord d'être valide ; toute norme juridique d'un système est nécessairement valide à partir du moment qu'elle existe. C'est à dire, si elle respecte les conditions qui règlent sa production. A défaut de ces formalités, la n'existe pas et il n'est pas besoin de savoir si elle est ou non conforme.

Il est vrai que le droit engendre le droit. Celui-ci est formé de prescriptions qui sont des normes produits d'autres normes, traduisant la volonté humaine. La science du droit ne peut exprimer aucune volonté. Elle se limite à énoncer des propositions de droit par lesquelles elle décrit des normes. Les normes inférieures valides doivent notamment se conformer à la Constitution.

L'Etat de droit obéit à des normes hiérarchisées et au respect des procédures. Cette théorie conviendrait aux Etats ayant opté pour une Constitution rigide. Car, son élaboration s'effectue par l'intervention d'un organe spécialisé et soumise par référendum pour son adoption. Il en est de même de sa révision.

Mais, eu égard au climat actuel, il faudrait plus qu'une rigidité à la Constitution. Il importe de la sanctuariser afin de prévenir toute contestation de nature à déstabiliser le corps social (1). Bien entendu, une indispensable extension de l'ordre juridique ne saurait être écartée (2).

---

<sup>226</sup> C'est le grand juriste Hans Kelsen (1881-1973) qui, dans son ouvrage « La théorie pure du droit, 1934 » développe cette notion. Il est « normativiste ». Il est l'initiateur de la première Cour constitutionnelle en 1920, en Autriche. Il est né à Vienne, la capitale autrichienne. Il a enseigné en Autriche et en Allemagne avant d'émigrer aux Etats-Unis d'Amérique.

## 1. La sanctuarisation de la Constitution

La théorie générale du droit constitutionnel distingue, en ce qui concerne la Constitution, deux régimes politiques. Celui dont la Constitution est souple, susceptible de modification selon les règles de procédure législative ordinaire. L'autre à Constitution rigide dans lequel le texte fondamental ne peut être révisé que par une procédure solennelle, spéciale, dérogoire à la procédure législative ordinaire.

Néanmoins, s'agissant de la loi fondamentale, il est difficile de ne pas s'accorder avec le Général De Gaulle sur sa vision émise lors d'une de ses nombreuses conférences<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> De Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits) : « ... Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique.

Pour ce qui est de la nôtre, son esprit procède de la nécessité d'assurer aux pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité et la responsabilité, dont ils manquaient organiquement sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République.

Sans doute, le déclenchement de la réforme, en 1958, a-t-il été déterminé par la secousse survenue à Alger, étalant l'impuissance du régime d'alors à surmonter un drame où était en train de sombrer notre unité nationale. D'ailleurs, en 1940, dans des circonstances beaucoup plus tragiques encore, on avait déjà vu abdiquer un régime semblable.

Mais, même en dehors de ces brutales démonstrations, nul ne doutait, et depuis longtemps, qu'un système, qui mettait le pouvoir à la discrétion des partis, végétait dans les compromis, s'absorbait dans ses propres crises, était inapte à mener les affaires de notre pays. C'est pourquoi l'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'Etat, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. C'est ce qui fut réalisé au vu et au su de tout le monde quand je repris la direction des affaires, puis quand j'assumai les fonctions de Président. C'est ce qui a été simplement précisé par le dernier référendum. Il ne semble pas que, depuis qu'elle s'applique, cette conception ait été méconnue par les responsables, ni rejetée par le peuple, ni infirmée par les événements.

Quant à la répartition des pouvoirs, elle a été observée suivant ce que prévoit notre Constitution. Les rôles attribués respectivement : au Président, garant du destin de la France et de celui de la République, chargé par conséquent de graves devoirs et disposant de droits étendus ; au gouvernement, nommé par le chef de l'Etat, siégeant autour de lui pour la détermination et la mise en oeuvre de la politique et dirigeant l'administration ; au Parlement, exerçant le pouvoir législatif et contrôlant l'action du ministère, ont été remplis ainsi que l'exigeaient la volonté du pays, les conditions où nous trouvions, l'obligation de mener les affaires d'une manière active, ferme et continue.

Il est vrai que, concurremment avec l'esprit et avec le texte, il y a eu la pratique. Celle-ci a naturellement tenu pour une part aux hommes. Pour ce qui est du chef de l'Etat, il est bien évident que son équation personnelle a compté et je doute que, dès l'origine, on ne s'y attendît pas. Quant aux ministres et, d'abord, aux Premiers : successivement M. Michel Debré et M. Georges Pompidou, ils ont agi avec une évidente efficacité, mais chacun à sa façon et qui n'était pas la même. Enfin, le Parlement a imprimé à sa tâche et à son attitude un caractère différent, suivant que, dans l'actuel régime, il ait vécu sa première ou deuxième législature. Il faut dire aussi que nos institutions ont eu à jouer, depuis plus de cinq ans, dans des conditions très variables, y compris à certains moments sous le coup de graves tentatives de subversion. Mais, justement, l'épreuve des hommes et des circonstances a montré que l'instrument répond à son objet, non point seulement pour ce qui concerne la marche ordinaire des affaires, mais encore en ce qui a trait aux situations difficiles, auxquelles la Constitution actuelle offre, on l'a vu, les moyens de faire face : référendum, article 16, dissolution de l'Assemblée nationale ».

Mais, il n'empêche que la Constitution doit être sacrée. Son positionnement au sommet de l'ensemble des normes de l'ordonnement juridique ne doit pas être anodin. La Constitution constitue, bien entendu, la norme supérieure, le texte fondamental qui suscite le maximum de protection et d'attention. Elle est l'œuvre du pouvoir constituant. Elle est prescrite et validée par le peuple ou ses représentants. Tout l'arsenal de l'ordonnement juridique découle d'elle. L'Etat de droit y trouve sa légitimité ; elle s'impose à toutes les personnes tant physiques que morales et à tous les pouvoirs publics. C'est pourquoi, autant que faire se peut, elle ne doit faire l'objet d'aucune modification intempestive, notamment, à la veille de compétitions électorales. Il ne faut épargner aucun effort pour la sanctuariser.

Les jeunes démocraties doivent autant que possible éviter d'y toucher au risque de mettre en péril les fragiles équilibres institutionnels.

D'ailleurs, les deux pays ont opté pour le régime politique à Constitution écrite rigide. La procédure de révision prévue à cet effet est complexe et spéciale<sup>228</sup>.

Cette initiative appartient concurremment au Président de la République et aux députés. Bien entendu, celle qui émane du chef de l'Etat est un projet de révision alors que celle des députés est une proposition. Toutefois, la révision n'est définitive qu'après avoir été approuvée par référendum. Si l'acceptation définitive de la révision faite par le peuple à l'occasion d'une consultation référendaire est l'unique procédure retenue par la loi fondamentale de la République du Mali, la République du Sénégal en connaît une autre.

Celle-ci prévoit en effet la possibilité pour le Président de la République de décider de soumettre directement à l'Assemblée nationale le projet ou la proposition en faisant abstraction de la voie référendaire<sup>229</sup>. Cette voie parlementaire est certes exceptionnelle. En outre, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale.

Cette majorité dite qualifiée même si elle dépasse de loin la majorité relative nécessaire pour

---

<sup>228</sup> Art. 103 ; Const. RS & art. 118 ; Const. RM

<sup>229</sup> Art. 103, al. 4 ; Const. RS

l'adoption d'une loi ordinaire ou la majorité absolue pour celle d'une loi organique, elle n'est pas difficile à atteindre dans un contexte présidentieliste. Et, l'histoire de la pratique constitutionnelle sénégalaise l'atteste.

D'abord, la fréquence des révisions constitutionnelles demeure excessive<sup>230</sup>. Ensuite, elles émanent toutes du chef de l'exécutif. Toutes choses qui participent à la détérioration du pacte social.

La banalisation de la révision constitutionnelle doit donc, à tout prix, y être proscrite sinon rendue difficile. Car, le besoin de stabilité est indispensable pour la concorde nationale, dans les deux pays. Les remous leur sont préjudiciables. Ce sont autant de sources de situations conflictuelles. Ces dernières sont de nature à plomber tout processus de développement économique.

Force est de constater que la plupart des contestations politiques tournent autour des modifications ou des révisions de la Constitution. Très souvent, le pouvoir veut rester en place coûte que coûte et n'envisage aucune alternance.

Certes, une certaine souplesse peut s'avérer indispensable quant à son évolution. Une trop grande rigidité peut conduire à des blocages. Dans ce cas, des procédures doivent être prévues pour résoudre des situations difficiles.

Celles-ci doivent, en tout état de cause, garantir l'effectivité et la primauté de la Constitution. Elles peuvent être faites par des moyens non contentieux mais également contentieux.

Le premier moyen non contentieux est la stabilité des normes. Autrement dit, il est rendu extrêmement difficile de réviser la Constitution plus que la loi. L'autre moyen non contentieux est tout simplement l'adoption d'un certain nombre de mécanismes visant à garantir le respect de la Constitution. Il s'agit tout simplement de recourir au contrôle politique. Celui-ci se traduit par les élections et le contrôle des représentants du peuple.

Il est vrai que les moyens non contentieux n'ont pas souvent suffi à mettre à l'abri les institutions encore moins les Constitutions contre les ambitions voire l'autoritarisme des hommes politiques.

C'est pourquoi, le moyen contentieux a prévalu, avec l'intervention du juge pour vérifier la conformité des actes pris avec les normes préétablies. Malheureusement, toutes ces procédures

---

<sup>230</sup> Il y a eu plus de seize révisions depuis la Constitution du 7 mars 1963

n'ont pas empêché l'avènement de régimes autoritaires dans de nombreux pays.

Par conséquent, il faut davantage sacrifier la Constitution et mettre en place des mécanismes efficaces de manière à prévenir toute tentative de violation. C'est le gage d'une vraie concorde nationale. C'est la meilleure façon de prévenir tout trouble et préserver la paix sociale sans laquelle il est illusoire de planifier et réussir tout projet de développement.

Pour autant, cette sanctuarisation de la Constitution ne peut empêcher une indispensable extension de l'ordre.

## 2. L'indispensable extension de l'ordre juridique

C'est une question cruciale tant il est vrai qu'il y a superposition et même souvent opposition entre les normes inspirées de celles de l'Administration coloniale et les normes propres à ces deux pays de l'ex-éphémère fédération du Mali.

L'ordonnement juridique tant en République du Mali qu'au Sénégal découle en grande partie de celui de l'ancienne puissance coloniale, particulièrement de celui de la cinquième République.

Les lois sont adoptées par le pouvoir législatif autrement dit par le peuple dans le cas du référendum ou par ses représentants que sont les parlementaires

À côté des lois, d'autres normes existent. Ce sont les actes administratifs d'exécution (ou d'application). Ils sont produits par le pouvoir exécutif. Celui-ci est détenu par le Président de la République, le Chef de l'Etat, en régime présidentiel ; par le premier Ministre, le Chef du Gouvernement, en régime parlementaire. À vrai dire, tant en République du Mali qu'en celle du Sénégal c'est le Président de la République qui détient la plénitude de ce pouvoir. En effet, dans les pays de régime présidentiel, le Premier Ministre n'est que le collaborateur du Chef de l'Etat.

En tout état de cause, le respect du principe de la hiérarchie des normes ne peut se concevoir sans une subordination des lois à la charte fondamentale.

La loi doit être normative ; elle prescrit, interdit ou sanctionne. La loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute réel dans ses dispositions. Celle-ci est en effet une disposition

législative « manifestement dépourvue de toute portée normative »<sup>231</sup>.

La norme doit donc être intelligible. Cette intelligibilité implique la lisibilité autant que la clarté et la précision des énoncés ainsi que leur cohérence.

Tout cet ordonnancement doit être prescrit par une norme supérieure qu'est la Constitution sanctuarisée. Bien sûr, celle-ci ne perdrait aucune légitimité du fait de l'apport de normes externes. L'appartenance à la communauté internationale impose d'observer toutes les règles du droit interne en regard de l'ordonnancement juridique communautaire. L'objet de chacune des Constitutions nationales, outre la garantie des droits fondamentaux qui ne peuvent méconnaître les pratiques traditionnelles (a) doit donc avoir le souci de se mettre en conformité avec le droit issu de l'ordre juridique international notamment celui de la CEDEAO (b).

#### a) Les pratiques traditionnelles

Parallèlement à ces normes héritées sinon puisées dans l'ordonnancement juridique émanant de la démocratie libérale, se pose le problème du poids des traditions locales. En effet, à l'instar de la norme issue de cet ordonnancement, la tradition peut également être obligatoire. Et, sa méconnaissance peut appeler à une sanction et elle l'est le plus souvent. Ces traditions sont plusieurs fois séculaires. Elles sont ancrées dans la conscience populaire depuis la nuit des temps. Elles ne sont pas seulement le produit de l'oralité. Avec l'islamisation, il y a eu l'apport de l'écriture arabe bien avant la colonisation. Ces traditions sont en réalité des normes et s'insèrent comme telles dans un système juridique. La Charte de Kouroukan-Fouga<sup>232</sup> l'illustre parfaitement. Elle régissait et continue de régir l'organisation sociale des populations ayant appartenu à l'Empire du Mali mais aussi à ceux qui l'ont précédé tout comme ceux qui lui ont succédé. Ainsi, il y est

---

<sup>231</sup> Déc. N° 2005-512 DC, 21 avril 2005, JO 24 avril 2005, p. 7173. Cette catégorie des lois non normatives comprend : les lois de programme à caractère économique et social, les lois de plan, les lois autorisant la ratification des traités internationaux, certaines annexes des lois de finances et, plus tard, les rapports annexés aux lois de financement de la sécurité sociale ont été aussitôt identifiées par la doctrine comme ces catégories législatives non soumises à l'exigence de normativité. Toutefois, le Conseil constitutionnel ne s'était prononcé que sur les lois de programme, en 2005.

<sup>232</sup> Voir infra, annexe, p. 387

fermement affirmé le respect de la vie humaine, du droit d'aînesse, le devoir d'éducation des enfants qui incombe à l'ensemble de la société, les différentes parentés ou la préservation de la nature.

C'est pourquoi, ce serait une grave erreur que de méconnaître cette réalité dans toute décision voire dans tout ordonnancement. Le rejet du nouveau code de la famille en République du Mali atteste que les pouvoirs publics ne peuvent pas ignorer la triple influence sur des populations. Il s'agit des traditions locales ; des préceptes religieux et du formalisme hérité de l'ancienne puissance coloniale. Le texte litigieux avait été adopté, par une écrasante majorité de députés sans doute au mépris de cette réalité. L'occasion était donnée aux nombreux opposants du projet la possibilité de faire descendre dans les rues de Bamako, la capitale de la République du Mali, une coalition hétéroclite. Celle-ci allait de la société civile (les tenants du respect de la tradition) aux couches religieuses qui, d'ailleurs, ne sont pas toutes des musulmans. Le mouvement comprenait entre autres des chrétiens et même des adeptes de religions non monothéistes tels que les animistes. Le Président de la République a tout de suite senti le danger et à juste titre, a demandé à l'Assemblée Nationale une seconde lecture.

De même, en République du Sénégal, il est impensable qu'un responsable ne tienne pas compte des remarques ou remontrances de ce qu'il est convenu d'appeler la puissance religieuse. Tout un chacun est conscient de la dimension du *ndigal*<sup>233</sup> (ou recommandation) dans le domaine tant

---

<sup>233</sup> CRUISE O'BRIEN D., in « La construction de l'Etat au Sénégal », Donal Cruise O'Brien, Momar-Coumba Diop, Mamadou Diouf (dir.), éd. Karthala, 2002, Les négociations du contrat social sénégalais, p. 128 & s. "L'effritement du *ndigël*" : « En plus des contradictions internes au PS et de la tendance à l'unification provisoire de l'opposition, on a observé une érosion du pacte historique noué par Senghor en l'Etat-PS et les confréries qui, traditionnellement, appellent à voter pour le pouvoir. Cette érosion s'est manifestée par une modification des relations de l'appareil central de la confrérie mouride avec l'Etat, qui s'est traduite par un recentrage de son discours officiel et une fragmentation accrue au sein de la confrérie *tidjane*. Le fait commun à ces deux confréries est l'apparition d'une nouvelle génération de « marabouts mondains » qui, contrairement aux chefs soufis, sont plus préoccupés par le commerce et la politique.

La fin de l'hégémonie PS a été accélérée par l'affaiblissement des alliances stratégiques entre les chefs des confréries et le pouvoir central. Ce fait a fortement laminé son soutien rural, durement éprouvé par des années de réforme économique. La tendance à l'affaiblissement du *ndigël* est l'une des données de structure du Sénégal sous Abdou Diouf.

Le refus de l'administration centrale de la confrérie mouride de s'engager publiquement, par la voix de son khalife, dans l'arène politique, et la fragmentation accrue de la direction de la confrérie *tidjane* ont favorisé l'émergence

politique qu'économique. Tout cet ordonnancement ne doit rien à des considérations seulement d'ordre moral. Cependant, la charte fondamentale doit le prévoir. Il en est de même de l'intégration des normes internationales.

#### b) Les normes internationales

Certes, toute œuvre humaine est perfectible, donc modifiable. De toute façon, la République du Mali et la République du Sénégal appartiennent toutes les deux à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De ce fait, les deux pays sont tributaires de l'ordre juridique de cet espace sous régional et même international.

En effet, les conventions internationales ont une place variable dans la hiérarchie des normes. Celle-ci dépend du système adopté dans chaque pays : dualiste ou moniste.

Dans le système dualiste, le droit international et le droit interne sont deux ordres juridiques indépendants et ont la même valeur.

Dans les systèmes juridiques monistes, il n'y a qu'un seul ordre juridique. En effet, le droit international et le droit interne forment un seul et même ordre juridique. Cette situation impose de primer l'un sur l'autre. Ainsi, deux hypothèses peuvent se présenter.

La primauté du droit interne peut être affirmée. Mais, elle ne sera pas compatible avec l'évolution du droit international. En cas de contrariété entre le traité et la Constitution, c'est donc cette dernière que l'on révisé afin de permettre la ratification du traité qu'il serait plus difficile de

---

d'un espace politique plus ouvert à la compétition. Cette tendance s'est nettement confirmée depuis la fin du khalifat d'Abdou Lahat Mbacké (1989), qui avait joué un rôle de premier plan dans la consolidation du pouvoir de Diouf par son soutien sans équivoque. Depuis lors, aucun khalife général mouride n'a donné de consigne de vote en faveur de Diouf ; mais l'appareil central de la confrérie mouride a permis à certains marabouts de négocier directement avec le PS ou le PDS leur soutien politique. Par ailleurs, à force d'appeler à voter en faveur d'un chef de parti pour donner ensuite les consignes contraires, ces marabouts ont effrité la base morale permettant au *ndigël* de fonctionner. Il devenait de plus en plus évident pour les fidèles que de telles consignes résultaient d'un marchandage dont ils ne voyaient pas les effets dans leur vie quotidienne ; de surcroît, les marabouts ne pouvaient pas contrôler leur effectivité au sein des bureaux de vote désormais munis d'isoloirs. En raison des contraintes financières de l'Etat, il a été difficile pour les dirigeants du PS, depuis la prise de fonction de Diouf, de conserver la loyauté de ces marabouts condamnés, du fait de leurs besoins financiers, à une « transhumance » pathétique entre PS et PDS. C'est dans cette logique qu'il faut chercher les causes de la rapidité avec laquelle les alliances se nouent et se dénouent ».

renégocier. En outre, la jurisprudence de la Cour de Justice de la CEDEAO tranche clairement en faveur de la primauté du droit communautaire sur les Constitutions nationales des Etats membres. Aucune Constitution ne peut donc être un obstacle à l'application du droit communautaire<sup>234</sup>. En revanche, l'affirmation de la primauté du droit international signifie que celui-ci s'applique directement en droit interne. Le système de chacun des deux Etats de l'ex-fédération du Mali est considéré comme moniste avec primauté étatique.

#### B. La démocratie représentative

La démocratie représentative n'est plus contestée nulle part ; elle est la norme de toutes les Nations dites modernes, sur tous les continents.

A l'instar de la communauté internationale, la République du Mali et la République du Sénégal l'ont inscrite dans leur texte fondamental.

La démocratie représentative est un système politique dans lequel un organe ou plusieurs sont reconnus représentatifs de la communauté nationale : la Nation.

C'est à travers ces représentants élus que s'exprime la volonté des citoyens. Ces intermédiaires incarnent ainsi la volonté générale.

Il arrive que ces derniers exercent le pouvoir ou votent les lois et contrôlent le gouvernement. Cette représentation s'obtient, bien entendu, à travers des élections transparentes et à des échéances régulières définies à l'avance.

Le mandat représentatif se démarque fondamentalement des charges à vie ou encore de celles héritées. Toutes les sensibilités sont admises. Cet espoir d'accéder au pouvoir est ouvert à tous les citoyens.

Le corps des élus exerce la souveraineté. Chaque élu représente en effet l'ensemble des citoyens : la Nation et non pas uniquement ses électeurs.

Bien sûr, la Nation en tant que telle désigne un collectif, le corps social, autrement dit la somme

---

<sup>234</sup> La récente libération de l'ancien Président du Niger, Monsieur Tandja en est une parfaite illustration. Le juge national nigérien a fini par s'incliner après une décision de la justice communautaire favorable à l'ancien Président

des citoyens. Cet ensemble n'a d'autre fonction que d'exercer la souveraineté.

Il appartient aux élus de parler au nom de la Nation et même d'exprimer sa volonté. En effet, en démocratie représentative, le vote est le mode de désignation. Les élus tirent leur légitimité du fait de leur élection. Celle-ci s'apparente ainsi à une sorte d'investiture de la fonction. Toutefois, il n'est point un transfert de responsabilité.

Le représentant, une fois élu, est indépendant de ses électeurs. Mais le risque peut être grand lors de prochaines échéances électorales. Les électeurs pourront manifester leur mécontentement en ne renouvelant pas le mandat qui lui a été accordé.

Certes, la démocratie représentative ne se réduit pas seulement aux élections même si elles sont crédibles, transparentes et acceptées par tous les candidats. Les questions liées à la représentation sont nombreuses. Parmi celles-ci le principe de la séparation des pouvoirs est incontestablement indispensable en même temps que l'indépendance de la justice.

### 1. La séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est une théorie utilisée pour distinguer les régimes de séparation des pouvoirs et ceux qui ne le sont pas, notamment, les régimes despotiques.

Cependant, s'agissant des deux pays, l'intérêt réside dans la répartition de l'exercice du pouvoir. Car, il y existe des fonctions bien distinctes et leur réelle répartition entre différents organes. Les trois pouvoirs : l'exécutif, le législatif et le pouvoir judiciaire sont constitutionnellement consacrés. La séparation des pouvoirs figure dans le préambule de la loi fondamentale des deux pays. La République du Sénégal l'y affirme solennellement. La République du Mali y fait allusion à l'évocation de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste.

Il n'empêche, la séparation des pouvoirs est une question intimement liée à la problématique du guide de la Nation. Et, c'est à juste titre qu'elle a toujours suscité le plus de passion, notamment, parmi les membres de l'opposition.

Cette crispation s'avère largement justifiée tant le pouvoir du chef de l'exécutif demeure envahissant. Ce pouvoir tentaculaire s'étend à toutes les fonctions électives ou non. Aucun secteur

de la vie nationale n'est épargné.

Pourtant, comme prémonition dans les deux pays, toutes les Constitutions depuis les indépendances n'ont cessé d'affirmer avec force le cantonnement du Président de la République dans ses fonctions exclusivement exécutives<sup>235</sup>.

Ainsi, il ne peut prétendre à aucun mandat électif, ni exercer un emploi public encore moins s'adonner à une activité professionnelle et lucrative. Il doit se tenir au-dessus de toutes les contingences autres que ses fonctions présidentielles.

Certes, dans la Constitution sénégalaise de 2001, Me Wade a cru devoir ériger parmi ces incompatibilités une exception. L'article 38 ; al. 2 du texte fondamental prévoit en effet pour le Président de la République la faculté d'exercer des fonctions (différent avec la séparation des pouvoirs) dans un parti politique ou d'être membre d'académies dans un des domaines du savoir, disposition pour le moins superflue et source d'inévitable confusion des genres.

Il est vrai que la séparation des pouvoirs est un des principes du régime démocratique, avec la souveraineté populaire et les libertés fondamentales. Cette séparation des pouvoirs doit cependant respecter deux règles.

Il s'agit d'abord du respect de la spécialisation. En effet, l'exécutif ; le législatif et le judiciaire ont des domaines qui leur sont propres. Chaque organe ne doit pas empiéter sur celui de l'autre. Ce principe préserve la liberté et permet de lutter efficacement contre l'absolutisme.

Ensuite, la règle d'indépendance des pouvoirs signifie que les trois pouvoirs se situent au même niveau. Aucun organe ne peut prééminent par rapport aux deux autres. La justice doit surtout être indépendante du politique. Cette indépendance, outre qu'elle garantit l'exercice démocratique du pouvoir, prévient toute forme de despotisme et préserve contre l'arbitraire.

Il n'empêche que cette séparation des pouvoirs ne peut pas être aussi étanche, notamment, dans les jeunes démocraties.

En définitive, parmi les régimes observant le principe de la séparation des pouvoirs, le débat se

---

<sup>235</sup> Art. 34 ; Const. RM et art. 38 ; Const. RS

situé au niveau de la distinction entre le régime parlementaire et le régime présidentiel<sup>236</sup>.

Il ne fait de doute qu'aucun de ces deux régimes politiques précités ne se trouve judicieusement représenté dans les deux pays.

Il est plus pertinent de constater outre quelques aspects de l'héritage colonial, un incontestable mimétisme du régime de la cinquième république française.

Bien entendu, ce type de régime présente sinon épouse une certaine conception africaine du guide, le père de la Nation.

Celle-ci n'incombe pas seulement à la personnalité du chef qui s'impose envers et contre la volonté générale. Le corps social est aussi réceptif et accepte volontiers le diktat d'un régime qu'il est convenu d'appeler présidentieliste<sup>237</sup>.

Montesquieu, à la suite d'Aristote, constate à travers la séparation des pouvoirs : « Le pouvoir est par essence dangereux pour la liberté »<sup>238</sup>. Il en déduit qu'il faut limiter le pouvoir.

En s'inspirant de la Constitution d'Angleterre, il observe dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : « La puissance législative qui consiste à faire ou modifier les lois ; la puissance exécutive de l'Etat et la puissance de juger ». Et, il propose la distinction de ces fonctions :

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers ».

La déclaration des droits de l'homme de 1789 a rendu entre autres la séparation des pouvoirs la pierre angulaire de tout Etat de droit en proclamant : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

A l'instar de son homologue français sous l'empire de la Constitution de la cinquième République,

---

<sup>236</sup> Voir supra, La responsabilité politique

<sup>237</sup> Voir supra, l'irresponsabilité du Président de la République

<sup>238</sup> Montesquieu, De l'esprit des lois, Genève, Barrillot & fils, 1748, chapitre VI

le chef de l'Etat, dans les deux pays, est au centre de la vie politique nationale. Bien qu'étant politiquement irresponsable, il possède le droit de dissoudre l'Assemblée Nationale.

Mais, plus que le Président français, le chef de l'exécutif dans les deux pays a la mainmise sur les institutions. En outre, les ministres ne sont que la plupart du temps des collaborateurs au même titre que les chefs de département américains. Il utilise également à sa guise les forces armées et de sécurité, notamment, dans la répression des opposants.

Cette concentration de pouvoir connaîtra cependant son épilogue au début des années 1990 avec la chute du mur de Berlin, concomitante à un renouveau du constitutionnalisme<sup>239</sup>.

Il est vrai que Me Wade s'est ingénié à réviser l'article 27 de la Constitution en 2008 avec la suppression du quinquennat. Il l'a payé cher ; le peuple dans sa grande majorité l'a sanctionné lors des élections présidentielles de 2012 en ne le reconduisant pas.

La séparation des pouvoirs est donc capitale pour la démocratie représentative. Néanmoins, elle n'est pas suffisante. Il faut de toute évidence, parallèlement, une justice indépendante.

Les constituants ont bien intériorisé cette indispensable indépendance de la justice ; les textes constitutionnels proclament solennellement la justice garante des droits fondamentaux.

## 2. L'indépendance de la justice

Tout le monde s'accorde à dire que le Bénin (ex-Dahomey) est le quartier latin de l'Afrique. Il n'est pas superflu de rappeler que le Sénégal peut se targuer de ne rien lui envier.

D'ailleurs, beaucoup de ressortissants de l'ex-Dahomey à l'instar de tant d'autres ouest-africains francophones ont eu à entamer leur carrière sur le territoire sénégalais pendant la période coloniale

---

<sup>239</sup> A. Bourgi, L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, *Revue française de droit constitutionnel*, n° 52, 2002/4, p. 721 et s. : « Ce néo-constitutionnalisme, qui commence au début des années 1990 et se confirme les années qui suivent, se caractérise par la révision d'un certain nombre de Constitutions, notamment l'ajout de dispositions faisant référence à des notions idéologiques comme la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, etc. Il se caractérise aussi par la prise en compte par les gouvernants et les gouvernés de la Constitution en tant que norme suprême. Et même si l'exception de constitutionnalité reste une rareté dans la pratique judiciaire, la référence aux dispositions constitutionnelles s'invite de plus en plus dans le débat politique. Les gouvernants n'hésitent d'ailleurs pas à manipuler les dispositions constitutionnelles dans le sens de leurs intérêts afin de légitimer leurs actes et décisions ».

; Dakar en était la capitale. Il est vrai, bien après Saint-Louis.

Ce n'est un secret pour personne. La plupart des agents collaborateurs de l'Administration coloniale étaient originaires de cette ville tout comme de celle de Gorée. Ces agents servaient la puissance coloniale au-delà du territoire sénégalais.

La République du Sénégal a donc une longue tradition de la pratique administrative notamment dans le domaine judiciaire. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le pays se démarque des autres nations de la sous régions dans la gestion du service public de la justice.

En République du Mali, les bouleversements ont été véritablement opérés pendant la transition démocratique. Les magistrats ont d'ailleurs pris une part active aux mouvements de protestations ayant abouti au renversement, en mars 1991, du régime autoritaire de la deuxième République.

Ainsi, le premier acte fondamental du mouvement populaire de transition fixant l'organisation des pouvoirs publics a été de remplacer le vocable « autorité judiciaire » par celui de « pouvoir judiciaire ».

Il n'empêche que cette dernière est le parent pauvre parmi les trois pouvoirs au lendemain des indépendances. Il faut attendre la victoire de la démocratie libérale à la suite de la fin du système des deux blocs idéologiques mondiaux pour qu'enfin le pouvoir judiciaire reçoive ses lettres de noblesse.

Dès lors, elle est l'institution la plus crainte comme l'ont été la milice pendant la première République du Mali ou les militaires au cours de la seconde République. Au Sénégal, ce sont plutôt les policiers du groupement mobile d'intervention (GMI) qui suscitaient la peur.

Plus encore que la séparation des pouvoirs, la justice est indéniablement la principale pierre d'achoppement entre la classe politique et les citoyens.

C'est donc une question cruciale. Et, le thème mérite la plus grande attention. L'indépendance de la justice découle du principe de la séparation des pouvoirs. Ce triptyque constitutionnel, formé de l'exécutif, du législatif et du pouvoir judiciaire, est le socle de la démocratie.

Tant en République du Sénégal qu'en celle du Mali, l'indépendance du pouvoir judiciaire est garanti par la loi fondamentale qui énonce : « Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs

exécutif et législatif. Il s'exerce par le Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, la Cour des Comptes, les Cours et Tribunaux »<sup>240</sup>.

Pourtant, malgré cette respectabilité, la profession de juge n'est pas une sinécure ainsi que l'attestent les difficultés entourant son statut en même temps que sa relative autonomie structurelle.

#### a) Le statut du juge

Même si dans les deux pays la Constitution pose le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le statut du juge reste largement tributaire du pouvoir exécutif.

L'immixtion du politique dans le monde judiciaire ne peut être contestée. La gestion de la carrière des magistrats en est une parfaite illustration. C'est notamment le cas des importants pouvoirs de proposition du Ministre de la justice dans l'établissement de la liste des magistrats. Cette gestion ne doit pas être du goût du corps judiciaire.

Ce corps comprend la magistrature assise et celle debout. Il s'y ajoute ceux de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que les juges constitutionnels<sup>241</sup> même si ces derniers ne font pas partie du corps judiciaire.

Tous ces magistrats sont recrutés par voie de concours. Ensuite, en République du Sénégal, les candidats reçus reçoivent leur formation à l'école nationale d'administration et de magistrature (ENAM) devenu par la suite le centre de formation judiciaire (CFJ). Les études sont sanctionnées par un brevet après deux années de formation.

En République du Mali c'est l'école nationale d'administration (ENA) qui détenait ce monopole jusqu'à ce que l'institut national de formation judiciaire (INFJ) en prenne le relais.

Le CFJ comme l'INFJ ont tous les deux pour mission d'assurer le service public de formation professionnelle dans le domaine judiciaire. Ainsi, ils ont en charge la formation des auditeurs et auxiliaires de justice ainsi que des officiers publics et ministériels.

Cette compétence s'étend également au perfectionnement des magistrats et des auxiliaires de

---

<sup>240</sup> Art. 81 ; Const. RM & art. 88 ; Const. RS

<sup>241</sup> Voir l'ordre constitutionnel, supra, p. 68

justice que sont les greffiers, les avocats stagiaires, des notaires stagiaires, des huissiers stagiaires, des conseils juridiques ou des experts agréés auprès des juridictions.

Les magistrats sont également recrutés sur titre après avis du conseil supérieur de la magistrature (CSM). Il s'agit principalement des avocats inscrits au tableau de l'ordre et ayant prêté serment depuis plus de dix ans au moins. Les greffiers en chef sont aussi concernés notamment lorsqu'ils sont titulaires d'une maîtrise en droit et ayant exercé depuis dix ans au moins. Les professeurs en sciences politiques sont particulièrement pressentis après dix années d'ancienneté.

Il arrive que des personnes titulaires d'une maîtrise en droit soient recrutées comme intérimaires pour répondre à un besoin pressant de l'Administration judiciaire. Toutefois, ces dernières ne peuvent pas accéder au corps de la magistrature quelle que soit la durée de leur intérim.

La plupart des nominations se font par décret du Président de la République pris en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la justice après avis du CSM.

Les magistrats du Parquet sont affectés par l'autorité de nominations d'une juridiction à une autre de même rang, s'ils en font la demande ou d'office dans l'intérêt du service mais toujours sous le contrôle du CSM.

Néanmoins, les magistrats du Parquet ont la liberté de parole à l'audience même s'ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques ainsi que sous l'autorité du Ministre de la justice. Ils ne sont donc pas statutairement indépendants du fait de cette subordination hiérarchique. Toutefois, nombre des dispositions de protection leur sont applicables.

Contrairement à leurs collègues du Parquet, les magistrats du siège sont inamovibles. Ils jouissent ainsi d'une protection renforcée de leur indépendance.

Cependant, lorsque les nécessités du service l'exigent, ils peuvent être provisoirement déplacés par l'autorité de nomination. Dans cette hypothèse, il est requis l'avis conforme et motivé du CSM indiquant la durée maximum pour laquelle le déplacement est prévu.

L'intérim permet également de contourner l'inamovibilité des magistrats du siège. En outre, les juges nommés par le Ministre de la justice ne bénéficient pas de l'inamovibilité.

Il n'empêche, au total, les magistrats ont le même déroulement de carrière que les autres

fonctionnaires.

Ainsi, ils sont susceptibles de promotions et d'avancements. Ils peuvent aussi être licenciés pour insuffisance professionnelle ou même être révoqués pour faute professionnelle. Il subsiste tout de même quelques différences. C'est notamment le cas de toutes les questions qui touchent l'indépendance de la justice. L'avis du CSM est nécessairement requis. En outre, cet organe statue obligatoirement en matière de nomination, de révocation, de mise en disponibilité ou de détachement.

Par ailleurs, le détachement d'un magistrat ne peut excéder quatre années. Et, à l'expiration du détachement, il est réintégré immédiatement, même en cas de surnombre dans le service.

Le magistrat peut quitter le territoire national sans autorisation d'absence pendant la période de vacances fixée chaque année par le Ministre de la justice.

Somme toute, le juge n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il est le rempart pour le citoyen contre la toute-puissance de l'Etat. Il est le garant de l'application correcte des lois.

Outre ce statut protecteur, la justice bénéficie également d'une relative autonomie structurelle.

#### b) Une autonomie structurelle relative

L'autonomie structurelle de la justice participe sans aucun doute à l'indépendance de celle-ci. Elle constitue même un facteur déterminant du principe de la séparation des pouvoirs. Elle influe considérablement sur l'efficacité du fonctionnement du service public de la justice.

Cette autonomie rend plus crédible cette indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. En même temps, elle renforce la respectabilité de l'institution aux yeux des masses populaires.

En effet, la justice apparaît curieusement comme étant une branche du pouvoir exécutif. D'aucuns la considèrent comme une arme au service exclusif du pouvoir en place. Le citoyen n'a pas fondamentalement tort ; l'institution judiciaire n'est pas totalement à l'abri de l'emprise directe sinon indirecte du pouvoir en général et du Président de la République en particulier. La composition du conseil supérieur de la magistrature en témoigne ainsi que l'a si bien souligné le

Premier Président de la Cour d'Appel de Kankan en République de Guinée s'agissant de celui de ce pays<sup>242</sup>.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature de la République du Sénégal a vu le jour en 1963 et réorganisé en 1992. Il est composé de membres de droit et de membres élus.

Les membres de droit sont le Président du Conseil d'Etat, le Premier Président de la Cour de Cassation, le Procureur Général près la Cour de Cassation, les Premiers Présidents des Cours d'Appel et les Procureurs Généraux près lesdites Cours.

Les membres élus sont désignés par leurs pairs magistrats. Ils sont trois titulaires et trois suppléants.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature a été institué pour la première fois en République du Mali en 1979, avant d'être réorganisé en 2003.

Il est constitué de trois formations. Une formation qui s'occupe de la gestion de la carrière des magistrats ; une autre pour les questions relatives à l'indépendance de la magistrature et la troisième est compétente pour connaître les questions liées aux problèmes disciplinaires.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature de la République du Mali comprend également à l'instar de celui du Sénégal des membres de droit et des membres élus.

Les membres de droit sont : le Président de la République, le Secrétaire Général du Gouvernement, le Procureur Général près la Cour Suprême, le Directeur Général de l'Administration de la justice, l'Inspecteur en chef des services judiciaires, le Directeur national de la fonction publique et du personnel, le Magistrat le plus ancien dans le grade le plus élevé et le Magistrat le plus jeune dans le grade le moins élevé.

Les Magistrats membres sont au nombre de treize. Ils sont élus par leurs pairs et répartis dans trois

---

<sup>242</sup> M. Yaya Boiro, in L'indépendance de la Magistrature en Afrique : le cas de la Guinée, Mémoire de fin d'études, Droits fondamentaux, Université de Nantes et Paris X Nanterre, AUPELF-UREF, 1996/1997, p. 31 : « En pratique, la garantie de l'indépendance de la Magistrature à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature est trop discutable en Guinée. La réalité, c'est que le problème majeur du monde politique dans son ensemble, c'est de garder le monde judiciaire dans sa zone de proximité et donc de faire du pouvoir judiciaire le prolongement du pouvoir exécutif. Cette tendance fait que le statut du juge reflète les intérêts du régime politique et crée un grand décalage entre les textes et la réalité »

collèges différents : le collège des Magistrats de grade exceptionnel pour trois sièges ; le collège des Magistrats de premier grade pour six sièges et le collège des Magistrats de deuxième grade pour quatre sièges.

Dans son fonctionnement, tant en République du Sénégal qu'en République du Mali, le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le Président de la République et le Ministre de la justice en est le vice-président.

Or, cet organisme veille sur la gestion de la carrière des magistrats qui sont, à l'instar de toutes les fonctions judiciaires, soumis outre au principe de l'obéissance hiérarchique, nommés par le pouvoir exécutif notamment par le Président de la République ainsi que le permet la loi fondamentale s'agissant des emplois civils et militaires. Tel n'est pas, en revanche, en matière disciplinaire.

En République du Sénégal, le conseil de discipline est présidé par le Premier Président de la Cour de Cassation s'il s'agit d'un magistrat du siège ; du Président du Conseil d'Etat s'il s'agit d'un membre du Conseil d'Etat ou du Procureur Général près la Cour de Cassation s'il s'agit d'un magistrat du Parquet.

En République du Mali, la formation disciplinaire est présidée par le Président de la Cour Suprême pour les magistrats du siège et le Procureur Général près ladite Cour pour les magistrats du Parquet.

Les magistrats élus au Conseil Supérieur de la Magistrature ne peuvent pas faire l'objet de mutation ni de promotion durant leur mandat. En revanche, cela est possible après avis du CSM dans le cas de l'intérêt du service<sup>243</sup>.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les magistrats en République du Sénégal ne peuvent pas se constituer en syndicat ni exercer le droit de grève. Ils ne peuvent pas non plus entreprendre

---

<sup>243</sup> L'intérêt du service fonde le pouvoir sur l'emploi dans ses diverses manifestations : le pouvoir d'affectation, de mutation et de modification dans la teneur de l'emploi, le licenciement. Il illustre le caractère inégalitaire du lien d'emploi qui naît des relations régies par le droit public : il n'y a pas de contrat ; l'agent public se trouve dans une situation définie par les lois et règlements. Il conduit à imposer aux agents certaines obligations ou à leur refuser certains avantages. Il rencontre, toutefois, certaines limites. Outre qu'il demande à être établi, les garanties statutaires constituent un véritable garde-fou.

aucune action concertée de nature à entraver le fonctionnement des juridictions.

Ces contraintes participent, à n'en pas douter, au renforcement du devoir de l'obligation de réserve des fonctionnaires, en général. Elles pèsent plus lourdement sur les magistrats, en particulier.

Cette obligation de réserve trouve sa source dans le droit français. Il s'y ajoute, bien évidemment, une touche spécifiquement sénégalaise.

Les magistrats sont tenus de résider dans le lieu du siège de leur juridiction. Ils ne peuvent s'absenter qu'en vertu d'un congé sauf autorisation individuelle et temporaire accordée par les chefs de juridiction ou par le Ministre de la justice.

Il est également interdit aux magistrats de traiter dans les journaux de sujets autres que ceux d'ordre professionnel ou technique<sup>244</sup>.

En outre, le serment d'entrée en fonction des magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes mentionne l'engagement « d'observer en tout, la réserve, l'honneur et la dignité » que la profession impose à ses membres<sup>245</sup>.

Toutefois, la magistrature dispose d'une association. Celle-ci a notamment pour but la défense des intérêts matériels et moraux de ses membres.

Ainsi, le Président de la république se fait l'honneur de recevoir son bureau exécutif au moins une fois par an. Il lui arrive même de discuter avec l'association des problèmes concernant la justice. C'est le signe patent d'une réelle reconnaissance nonobstant l'interdiction du militantisme syndical. Les magistrats de la République du Mali ne rencontrent pas ce genre de souci. Un syndicat y a vu le jour dès 2001. Il s'agit du syndicat autonome de la magistrature (SAM). D'ailleurs, ce dernier n'est plus seul. Il partage l'espace syndical avec une nouvelle organisation syndicale : le syndicat libre de la Magistrature (SYLIMA).

Certes, ce pluralisme fait suite à une crise survenue au sein du SAM. Sans doute, des querelles de personnes, sur fond de divergence d'approche, sont à l'origine de cette division. Toujours est-il que, ce pluralisme constitue incontestablement un facteur d'émulation. Il serait donc plus judicieux de

---

<sup>244</sup> Art. 9 du statut de la Magistrature

<sup>245</sup> Il est inspiré de l'art. 10 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 du Gouvernement français

supprimer cette présence de l'exécutif dans cette instance judiciaire. Le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait pouvoir établir lui-même son budget, qui ne peut être qu'une annexe, en évaluant librement ses dépenses et exiger une contribution adéquate de l'Etat. Il n'empêche qu'il appartiendra toujours à la représentation nationale de voter le budget général.

Cependant, celui dévolu à la justice devrait être discuté de manière autonome par un agent comptable sous la responsabilité du pouvoir judiciaire tout en respectant outre le principe de la séparation des pouvoirs, celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

L'indépendance de la justice est capitale pour la sauvegarde des fondements de l'Etat de droit. Et, le Professeur P. Ardant a tout à fait raison de souligner l'indépendance du juge par rapport au Parlement et au Gouvernement :

« Le juge ne doit pas avoir d'ordres à recevoir ni du parlement ni du gouvernement (...). Son indépendance est une garantie fondamentale pour les citoyens. Pour eux, dans leur vie quotidienne, c'est le plus important des trois pouvoirs, ils sont les premiers intéressés à ce qu'il ne soit pas soumis aux deux autres. Son indépendance et son autorité sont plus essentielles encore dans les périodes où (...) le législatif et l'exécutif sont contrôlés par la même majorité (le « fait majorité ») »<sup>246</sup>.

L'indépendance de la justice est donc indispensable et essentielle. Elle contribue sans aucun doute à l'efficacité de la protection des personnes.

## Paragraphe 2. La protection des personnes

Avant les événements de mars 1991, il faut avouer outre l'autoritarisme, le régime politique de la République du Mali - contrairement au Sénégal qui a connu cette mutation démocratique dès le milieu des années 1970- se caractérisait par une nette confusion des pouvoirs.

Si au début cet autoritarisme était dur, il a fini par s'assouplir avec la mise en place d'une Constitution et un parti : l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), parti unique

---

<sup>246</sup> ARDANT P., Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, LGDJ, 12ème édition, 2000, p. 52

constitutionnel et organe central du régime.

Cette réforme constitutionnelle a plutôt accentué la pratique de la confusion des pouvoirs. Celle-ci, chose gravissime, s'est étendue aux autres membres du comité militaire de libération nationale (CMLN) et a gagné tous les militaires qui, par la suite, se croyaient tout permis. En un mot, la protection des personnes ne faisait pas partie de leur préoccupation.

Le Sénégal peut se targuer de tirer son épingle du jeu sans que sa politique dans cette matière soit exempte de toute critique.

Il urge donc de mettre au centre des priorités la défense des libertés fondamentales (A) qui ne saurait être effective sans le rapprochement avec les administrés (B).

#### A. La défense des libertés fondamentales

L'instauration du pluralisme politique a eu pour conséquence la multiplicité des partis tant en République du Sénégal qu'en République du Mali. Il s'y ajoute un nombre incalculable d'associations appartenant à la société civile.

Cette acceptation de la diversité d'opinions a favorisé incontestablement le renouvellement de la classe politique.

Mais, c'est surtout la proclamation solennelle des libertés fondamentales dans le texte constitutionnel qui demeure l'avancée la plus remarquable<sup>247</sup>.

L'ancien Président de la Cour Suprême du Sénégal, le regretté Kéba M'Baye ne manquait jamais de le souligner avec force : « La notion de droits de l'homme et des libertés fondamentales reste intimement liée à la culture, à la religion et à la philosophie »<sup>248</sup>. Et, il ajoutait : « La situation économique des peuples qui constituent la société qui a secrété une déclaration de droits et ses règles de sauvegarde n'est également pas étrangère à la consistance des droits concernés et à la façon de les protéger »<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Const. RS, préambule et Const. RM, préambule

<sup>248</sup> K. M'Baye, Droits de l'homme et pays en voie de développement – Humanité et droit international, in Mélanges R.-J. Dupuy, Paris, éd. Pedone, 1991, P. 212 et s.

<sup>249</sup> K. M'Baye, op., cit. supra

Les libertés fondamentales sont à vocation universelle, leur protection relève de la responsabilité de la communauté internationale. Au-delà de la question de l'homogénéisation, un consensus se dégage pour la sécurité juridique (1) en même que la liberté d'expression (2).

### 1. La sécurité juridique

La sécurité juridique est un principe du droit en charge de la protection des sujets de droit contre les incohérences des normes juridiques. Le principe préserve outre de la prolifération des textes normatifs, leur complexité source d'insécurité juridique.

Par ailleurs, l'irruption des normes externes dans les droits nationaux appelle d'évoquer judicieusement le principe de juridicité plus encore que le principe de légalité s'agissant de la sécurité juridique.

L'introduction de ces normes dans l'ordonnement juridique national exige indiscutablement une élaboration très minutieuse. Cette étape du processus de normalisation est décisive et participe à une meilleure communication autour de ces règles externes.

La sécurité juridique ne peut pas se concevoir sans la défense des libertés publiques. Elle est d'abord garantie par la qualité de la loi en même temps qu'elle dépend aussi de sa prévisibilité. Le principe de sécurité juridique suppose que les situations juridiques restent relativement stables.

Ainsi, la conférence nationale qui a suivi la chute de ce régime a-t-elle été dominée par des revendications politiques notamment la défense des libertés fondamentales.

Il ne faut donc pas s'étonner que le titre I de la Constitution de la République du Mali traite entièrement des droits et devoirs de la personne humaine sur vingt-quatre articles.

Cette constitutionnalisation des droits et libertés dans l'ordonnement juridique préfigure le pluralisme politique fondement de la démocratie libérale<sup>250</sup>.

---

<sup>250</sup> A. Diarra, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophone d'Afrique noire – Le cas du Mali depuis 1960*, Karthala, 2010, p. 244 et s. : « La volonté politique manifeste des constituants en matière de droits et de libertés et leur constitutionnalisation est consécutive à l'ineffectivité de ces droits et libertés de 1960 à 1990. Il n'est pas sans intérêt de noter ici que nombreux furent les conférenciers victimes de la répression parfois sanglante des dirigeants en cause au moment des conférences nationales. Il fallait donc remettre les droits fondamentaux et les consigner au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Les professeurs de droit, les avocats, les représentants

Cette proclamation des droits et libertés a dans le même temps sonné le glas de l'autarcie ambiante d'avant les processus de transition démocratique<sup>251</sup>.

Outre la non-rétroactivité de la loi et la protection des droits acquis, toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Elle a droit à un procès équitable, au principe du contradictoire. En outre, elle doit disposer du temps nécessaire à la préparation de sa défense

Par ailleurs, l'Etat de droit s'applique à lui-même des règles préétablies qu'elle accepte et observe scrupuleusement. Et, il édicte des normes juridiques entraînant des conséquences concrètes tant dans les comportements individuels que collectifs. C'est l'assurance d'une meilleure protection des libertés publiques.

Sans doute, celles-ci peuvent être définies comme des droits reconnus et aménagés par l'autorité publique. Il n'empêche, les libertés tant individuelles que publiques ont à présent une dimension internationale. Elles intéressent la sûreté, les libertés de la personne physique comme la libre disposition de sa personne, la liberté d'aller et de venir ou la protection de la vie privée et du

---

des organisations de défense des droits de l'homme, les responsables des partis jadis interdits vont avec minutie dresser la liste des droits et des libertés à intégrer dans le corps des lois fondamentales »

<sup>251</sup> B. Guèye, La démocratie en Afrique : succès et résistances, Pouvoirs n° 129, 2009, p. 9 et s. : « Le retour au pluralisme s'est accompagné d'une abondante proclamation des droits et libertés dans les nouvelles Constitutions africaines qui en présentent de véritables chartes, ce qui marque une rupture d'avec le passé autoritaire des régimes africains.

L'organisation des sociétés africaines est désormais dominée par le principe de la liberté des citoyens dont découle toute une série de manifestations concrètes qui forment la liste des droits de l'homme. Une large palette de droits et libertés est ainsi reconnue par la plupart des Constitutions africaines : des libertés individuelles (liberté d'aller et venir, de penser, d'exprimer ses opinions, de la presse et la communication audiovisuelle, des individus et des partis qui ont besoin d'exprimer leurs opinions publiquement pour convaincre les citoyens) à la liberté politique, à savoir le droit de choisir les gouvernants, de devenir soi-même gouvernant, de participer aux décisions, de contrôler l'exercice du pouvoir.

Les nouveaux régimes africains ne se sont pas contentés de proclamer des droits et libertés. Ils s'efforcent aussi d'offrir les moyens matériels et financiers nécessaires à leur réalisation : subvention à la presse, aux syndicats, aux partis politiques, etc.

L'Etat a de surcroît multiplié les garanties des libertés : le juge en est devenu le gardien. Des médiateurs sont chargés de les protéger. Le respect de la liberté se manifeste au fond par l'affirmation et la garantie juridictionnelle des droits individuels. C'est en cela qu'à l'époque moderne la démocratie est inséparable de l'Etat de droit.

Les dirigeants africains étant conscients qu'une démocratie libérale ne peut « se parer de la légitimité » qu'à la condition que les libertés nécessaires soient respectées, on observe presque partout une meilleure garantie de celles-ci »

domicile. Les libertés publiques concernent aussi les libertés de pensée telles que les libertés d'opinion et de conscience ou les libertés de réunion, de manifestation, d'association.

L'Etat de droit garantit de plus en plus également les libertés sociales et économiques comme le droit de propriété, la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, le droit de grève ou encore le droit à la liberté syndicale voire le droit au logement. C'est notamment le cas de la liberté d'expression.

## 2. La liberté d'expression

Les dieux sont-ils tombés sur la tête ? Cette question mérite d'être posée tout en paraphrasant le célèbre film où une bouteille de coca cola vide échappée d'un avion pour venir troubler la quiétude d'une paisible tribu dans le désert du Kalahari, au Botswana.

En effet, personne ne peut contester la liberté de parole dans cette partie de l'Afrique bien avant la colonisation. Le griot en est le symbole patent. Cette institution avait le pouvoir et le devoir d'exhorter les gouvernants, leur adresser des remontrances. Certes, ils avaient également le don de pouvoir conjurer la fureur des puissants.

Malgré les avancées très perceptibles dans la sphère des libertés fondamentales, la liberté d'expression en demeure le parent pauvre au point que les autorités semblent l'écarter des droits humains.

Des restrictions administratives et judiciaires au droit de cette liberté ont été au coeur du débat politique sénégalais pendant les dernières élections présidentielles, notamment, celle concernant la circulation d'ouvrages critiques envers le pouvoir sortant. Pourtant, depuis l'alternance politique de 2000, nombre d'organes officiels de sauvegarde de ces droits ont vu le jour.

En République du Mali, cette période de transition a été un véritable chemin de croix pour les journalistes. En témoigne l'arrestation et l'incarcération de M. B. Daou, directeur de publication du "Républicain", le 6 mars 2013, dont le seul tort est d'avoir rapporté les plaintes de militaires du front des hostilités à l'endroit de leurs frères d'armes putschistes en train de tourner les pouces dans les salons climatisés des ministères.

Les autorités de transition s'en prennent aussitôt aux médias au motif que ceux-ci mettaient le pays en danger, à travers leurs éditoriaux. Elles seraient mieux inspirées d'exhorter plutôt ces militaires bureaucrates de rejoindre le front des opérations de guerre pour la défense de l'intégrité territoriale. Le métier des armes exige un minimum d'honneur et de dignité. C'est d'autant crucial qu'ils ont librement choisi cette noble profession.

Les médias, particulièrement la radio et la télévision, sont par excellence des vecteurs de conquête du pouvoir. Aussi ont-ils été longtemps l'apanage de la puissance publique.

Pour des raisons politiques, une certaine réticence s'est emparée des gouvernements et les a empêchés de procéder à la libéralisation totale des ondes et les canaux qui aurait permis un pluralisme télévisuel ou encore radiophonique avec des stations commerciales, communautaires et publiques. Les acteurs politiques l'ont compris lors des processus de transition démocratique.

Ainsi, en République du Mali, plus d'une soixantaine de radios ont vu le jour. Toutefois, ce sont des stations privées de type « communautaire »<sup>252</sup>, traduisant ainsi la richesse culturelle du pays. Le pluralisme politique a énormément contribué à la diversification des médias.

Pourtant, en République du Sénégal, bien que modèle démocratique dans la sous-région et une presse privée citée en exemple pour son dynamisme, il faut attendre après l'année 1995 pour connaître une totale liberté d'expression.

En effet, l'Etat, souvent confondu avec le gouvernement et le parti au pouvoir, exerçait de fait et de droit sur la communication audiovisuelle et télévisuelle.

Parallèlement, la puissance publique laissait envahir le petit écran par des séries de fictions étrangères très souvent de qualité médiocre. Cette démarche ne peut que participer à l'infantilisation des masses populaires. Ce que le sociologue sénégalais M. C. Diop dénonce comme étant un « nouvel opium » du peuple<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Il ne s'agit pas de groupement à base ethnique mais plutôt de corporations et associations (coordinations féminines, villages, chasseurs, éleveurs, pêcheurs, syndicats ou même partis politiques, par exemple)

<sup>253</sup> V. S. Fouda, les médias face à l'ouverture démocratique en Afrique noire : doutes et certitudes, Les Cahiers du Journalisme n° 19 – Hiver 2009, p. 205 et s. : « Le sociologue sénégalais Momar Coumba Diop, dans une étude consacrée à la société sénégalaise entre le local et le global, voit dans les séries brésiliennes, mexicaines, indiennes voire américaines un « nouvel opium » du peuple car, dit-il, « l'impact psychologique de ces séries télévisées à

A présent, tant en République du Mali qu'au Sénégal, plusieurs radios et télévisions privées ont été créées dont les plus importantes sont pour les radios : Sud FM, Wal Fadjiri, Kibaru, Sadi FM ; pour les télévisions : Africable, 2STV et TFM entre autres.

La libéralisation de l'information n'est pas encore pour autant complètement acquise. En République du Mali, contrairement à l'article 7 de la Constitution du 25 février 1992, les autorités actuelles, issues du coup d'Etat du 22 mars 2012, continuent de se livrer à des tortures d'acteurs des médias ainsi que l'atteste la mésaventure du journaliste Daou, citée plus haut.

De même, M. A. Kéita, rédacteur en chef du journal « Aurore » a été molesté par des hommes encagoulés au point d'être hospitalisé au Sénégal. Il lui est reproché d'avoir dénoncé la prise du pouvoir par la force et notamment l'irruption des militaires sur la scène politique. A travers les interpellations et autres menaces, les nouveaux hommes forts du pays veulent faire taire coûte que coûte les journalistes qui les empêchent de tourner en rond au lieu d'aller libérer le Nord sous occupation de forces obscurantistes et aventurières. Cette intrusion des militaires suscite, bien entendu, la désapprobation énergique de la communauté internationale notamment des bailleurs de fonds. Ce coup d'Etat a incontestablement plongé le pays dans le chaos total.

Au Nord, des groupes djihadistes, des bandits armés et des narcotrafiquants sans foi font régner la

---

l'eau de rose est réel, à tel point qu'il a déterminé la mode, la posture et les rêves de toute une génération. L'engouement pour les Etats-Unis d'Amérique et pour l'Europe des jeunes qui cherchent vaille que vaille à émigrer doit certainement beaucoup à l'étalage, par les séries télévisées, du mode de vie de ces sociétés d'opulence ». Le sociologue sénégalais reproche alors à l'Etat de n'avoir pas « pu asseoir dans les médias d'Etat une politique culturelle crédible par une maîtrise de la production télévisuelle nationale ». En conséquence, l'Etat se contenterait selon Diop d'abreuver les téléspectateurs de séries à l'eau de rose. Une autre raison explique aussi le grand engouement des pouvoirs publics pour ces séries : la peur de favoriser une production locale généralement frondeuse capable de provoquer des rires aux dépens des tenants du pouvoir. Dans un ouvrage que nous avons consacré aux médias face à la construction de l'Etat-Nation en Afrique noire, il ressort que moins de 30% de la population a accès à la presse écrite et moins de 10% de l'électorat dans ces pays peut prendre de la distance par rapport à ce qui est écrit dans la presse dont la ligne éditoriale reste assez floue quand elle n'est tout simplement pas inexistante. La principale conséquence de ce comportement est la sous-information, voire la non-information et l'enfermement de la population ... tout en donnant cependant l'impression du contraire aux bailleurs de fonds. Le musellement des médias, leur orientation dans tous ces différents pays se vit à travers la radio qui est le médium le plus accessible pour toutes les populations et dont le plus grand avantage est qu'il s'adresse aux populations dans une langue qui leur est accessible, compréhensible parce que locale. La libéralisation et la libération de la radio dans un pays comme le Sénégal a joué un rôle de première importance dans l'alternative démocratique qui a vu l'arrivée du Président au pouvoir »

terreur et leurs lois en totale impunité, en complète illégalité s'adonnant à des pratiques inacceptables. Au Sud, loin de la charia, s'est installé un climat de peur, d'intimidations, d'exactions et de menaces. Bien avant ces événements tragiques que traverse la République du Mali, sous la présidence du Général Touré, une dissertation sur "la maîtresse du Président" avait mené un enseignant et cinq journalistes en prison<sup>254</sup>.

En République du Sénégal, M. A. L. Coulibaly, grand reporter à « Sud quotidien », ancien directeur général de l'Institut supérieur des sciences de l'information et de la communication (ISSIC) et directeur général de Sud FM, première radio privée du pays, est l'auteur d'un livre paru en juillet 2003, intitulé « Wade, un opposant au pouvoir : l'alternance piégée ? » dans lequel il fait un diagnostic sans complaisance de la gestion du pouvoir par le Président Wade en place depuis trois ans. Les révélations polémiques sur la gestion politique de l'alternance ont suscité des débats vigoureux tant dans la presse qu'au sein de la classe politique sénégalaise.

La publication du livre a conduit certains de ses concitoyens à proférer des menaces de mort à son encontre et à celle de sa famille au point que la fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) a exprimé sa profonde indignation et condamné fermement ces « menaces de mort » reçues par le journaliste. Toutes choses qui montrent que l'Etat de droit a encore beaucoup de chemin à parcourir en matière de sécurité juridique, notamment, dans sa relation avec les administrés.

## B. Le rapprochement avec les administrés

La remise en cause de l'autoritarisme par les révolutions issues du mouvement démocratique du début des années 1990 ne restera pas seulement marquée par la victoire du libéralisme voire la destruction du « tout Etat ». Elle a favorisé l'avènement d'un « mieux Etat » sinon, au moins, sa

---

<sup>254</sup> Ils étaient poursuivis pour un article publié le 1er juin 2007 par le quotidien privé Infos-Matin, intitulé "La maîtresse du Président de la République". Un titre qui reprenait celui d'un exercice littéraire soumis à une classe d'un lycée de Bamako : les élèves avaient pour consigne de résumer puis de commenter un texte sur "une étudiante, prostituée économique" qui "se retrouve dans une de ses escapades charnelles entre les griffes du Président de la République jusqu'à ce que grossesse s'ensuive", et se bat – avec succès- pour que l'enfant à naître soit reconnu. Le Chef de l'Etat en question n'est jamais nommé, si ce n'est comme un "don Juan".

préconisation.

Elle a également mis en lumière le principe de juridicité. L'illustration en est donnée par les tentatives de plus en plus nombreuses de rapprochement de l'Administration avec les usagers.

Pourtant, ces démarches ne sont du tout évidentes tant les relations sont teintées de méfiance et même de crainte. Cette méfiance des administrés envers la puissance publique n'est pas prête de s'estomper. Car, des agents indéliçats continuent de sévir au grand dam des pouvoirs publics.

Il n'empêche que la compréhension des textes par le citoyen participe déjà à la stabilisation de la règle de droit, par voie de conséquence, à la sécurité juridique. Ce rapprochement implique outre à la transparence dans les activités de l'administration (1), l'encadrement de ses actes (2).

### 1. La transparence dans les activités administratives

Depuis l'instauration du multipartisme dans les deux pays, l'Administration n'a cessé de subir une réelle mutation. L'Etat de droit ne saurait souffrir d'une administration partisane.

Les multiples réformes l'ayant affectée tendent principalement à une transparence sans faille dans ses activités. Celles-ci intéressent tant la question de l'anonymat ou les accès aux services publics et les documents administratifs que l'attribution des marchés publics. Elles s'inspirent pour l'essentiel du modèle français<sup>255</sup>.

#### a) La levée de l'anonymat

L'anonymat ne peut pas cadrer avec l'Etat de droit ; sa levée est donc salutaire. Tout usager a désormais le droit de connaître le nom, le prénom, la qualité et l'adresse administrative de la personne qu'il a en face de lui. Toutes ces informations sont mentionnées sur le badge que l'agent porte. En outre, le législateur fait obligation à l'autorité administrative destinataire de délivrer un récépissé en cas de transmission de demande, de verbalisation, d'autorisation ou de paiement<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

<sup>256</sup> En dépit des textes, des automobilistes en infractions, souvent même pas, se voient contraindre au paiement en espèce sans contrepartie. Ce cas est patent dans les postes frontières notamment à Diboli sur la rivière Falémé entre le Mali et le Sénégal au mépris de la réglementation CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des

#### b) L'accès aux services publics

Le service public a pour fondement la satisfaction des besoins de l'ensemble des usagers. Cette satisfaction commence par la qualité de l'accueil. C'est au cours de ce premier contact que l'utilisateur se fait une idée bonne ou mauvaise des missions assignées à l'Administration. Il s'avère donc dommageable de confier ce poste aux forces de l'ordre comme c'est très souvent le cas.

Par ailleurs, les horaires prescrits ne sont pas respectés par les agents. C'est particulièrement le cas de l'heure de reprise après la pause limitant l'accès des usagers au service. Ces dysfonctionnements portent atteinte à la continuité du service public.

#### c) L'accès aux documents administratifs

Les autorités administratives doivent communiquer aux usagers qui en font la demande, les dossiers qu'elles détiennent même si elles n'en sont pas les auteurs. L'obligation de réserve ne pourra plus être opposée aux usagers au risque de commettre l'infraction de rétention d'information. Il ne sera pas possible non plus de s'abriter derrière le secret professionnel aux fins de monopoliser une information.

#### d) L'attribution des marchés publics

Le marché public est une externalisation partielle visant à fournir à la collectivité publique les moyens d'assurer l'exploitation d'un service. Il est communément admis que le problème de la transparence se pose dans l'attribution des marchés publics de façon récurrente et cruciale. Il l'est surtout dans les procédures d'appel d'offre et de passation.

### 2. L'encadrement des actes administratifs

L'exigence pour les administrés d'avoir une meilleure prise en compte de leurs droits impose à l'Administration de mieux répondre à la demande dont elle est l'objet de la part de la société. La réponse à cette exigence se traduit en outre par l'amélioration des procédures, l'institution d'un

régime légal des décisions permettant à celles-ci d'être mieux comprises.

Certes, l'Administration doit éviter autant que faire se peut les situations conflictuelles. C'est pourquoi, le recours préalable constitue un filtre efficace en empêchant un certain nombre de réclamations de déboucher sur un terrain contentieux.

D'ailleurs, ce privilège du préalable est une obligation en matière de plein contentieux. En effet, il est nécessaire pour pouvoir lier le contentieux, de provoquer de la part de l'administration une décision, explicite ou implicite, rejetant une demande. Il en va tout autrement dans le cas d'un recours administratif<sup>257</sup>. En dehors de ces recours administratifs, il existe d'autres voies de recours non contentieuses. Il s'agit des recours non juridictionnels. Certains sont modernes comme l'espace d'interpellation démocratique (EID) ou le Médiateur de la République<sup>258</sup>. D'autres sont traditionnels tels que les intercesseurs traditionnels, la palabre ou le vestibule<sup>259</sup>. Comme dans le cas de la transparence, excepté les recours non juridictionnels, les procédures intéressant l'encadrement des actes administratifs ne présentent pas d'originalité par rapport au modèle français lequel les a fortement influencées<sup>260</sup>.

## Section 2. La régulation de la représentativité nationale

Le régime présidentiel en pratique dans les deux pays laisse peu de latitude au principe de la séparation des pouvoirs encore moins à son respect. La totalité du pouvoir réside dans l'autorité du Chef de l'Etat tant en République du Mali qu'au Sénégal. C'est pourquoi, la limitation des mandats constitue indéniablement une avancée considérable dans la consolidation de l'Etat de droit. Et, il n'est pas rare d'entendre les opposants soutenir que le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont aux ordres du Président de la République. De ce fait, tous les pouvoirs se trouvent concentrés,

---

<sup>257</sup> Voir, supra, note 204, p. 134

<sup>258</sup> Voir, infra, La défense des usagers, p. 317

<sup>259</sup> Voir, infra, p. 232 : Le règlement des conflits

<sup>260</sup> Circulaire du 9 février 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'Administration

entre les mains d'un seul homme. Or, la concentration du pouvoir appelle inévitablement son abus et conduit par conséquent à l'autoritarisme voire à la dictature. De même, la confusion des pouvoirs entre les mains d'un seul homme ou d'un groupe d'hommes ne peut mener inévitablement qu'au despotisme. Certes, la limitation des mandats ne suffit pas.

Mais, elle laisse entrevoir une possibilité d'alternance. Car, cette limitation des mandats ne concerne pas le seul Président de la République ; elle doit s'étendre à tous les mandats électifs. Ce principe est effectivement acquis, à présent, dans les deux pays notamment en ce qui concerne le Président de la République.

Le Général Touré, Président de la République du Mali a décidé de ne briguer que deux mandats comme le lui impose la Constitution de la République du Mali. Tout autre est la démarche de son homologue du Sénégal. Le Président Wade<sup>261</sup> ne veut pas entendre parler de retraite politique. Il pense être toujours utile et surtout apte pour servir son pays. La régulation de représentativité démocratique a pour finalité d'empêcher toute forme d'autoritarisme. Désormais, la rationalisation du régime (paragraphe 1) s'avère plus que jamais indispensable en même temps que la mobilisation électorale (paragraphe 2).

#### Paragraphe I. La rationalisation du régime

La rationalisation du régime dans les deux pays ne peut être que salutaire. Celui-ci souffre, en effet d'une trop grande prépondérance des prérogatives du Président de la République.

Ces dernières lui sont d'ailleurs complètement soumises. C'est aussi le cas du personnel politique du parti majoritaire et même de l'Administration. Le chef de l'Etat se trouve ainsi au centre de la

---

<sup>261</sup> La dernière idée en date du Président Wade est de modifier la Constitution et permettre l'élection du Président et son vice-Président avec au moins 25% des suffrages exprimés au premier tour. Le vice-Premier accèderait à la présidence de la République en cas d'empêchement ou de tout autre motif du Président et pourra également désigner à son tour un autre vice-Premier. Ce projet a soulevé un tollé au sein de la classe politique jusque dans son propre parti. Nombre d'observateurs y ont vu une tentative de baliser le terrain pour son fils qui, déjà ministre d'Etat, a sous sa responsabilité quatre départements techniques (Coopération internationale, Transports aériens, Infrastructures et Energie), postes qui absorbent un tiers du budget national. Mais, devant les protestations massives et virulentes, Me Wade a été contraint de renoncer cette fois à son dessein.

vie politique. Il devient l'incarnation de l'âme de la Nation. Cette mainmise des rouages de l'Etat est accentuée par le rôle dévolu au chef dans la pratique traditionnelle. Ce dernier est le père de la Nation. Toutes choses qui demeurent compréhensibles voire acceptées sous l'ancien régime, à l'époque des empires. Mais, tout autre est leur institutionnalisation dans un Etat de droit.

Contrairement au régime instauré par la Constitution de la cinquième République française où la rationalisation consistait à diminuer les pouvoirs exorbitants du Parlement, notamment l'Assemblée Nationale, ici il s'est agi plutôt d'atténuer ceux du Président de la République, afin qu'il ne soit plus la clef de voûte du système. Au demeurant, le régime prévu par la Constitution du 4 octobre 1958 est un régime parlementaire ainsi que l'atteste pendant l'été 1958 l'analyse de Raymond Janot, conseiller technique au cabinet du Général de Gaulle et l'un des principaux maîtres d'oeuvre du projet de Constitution<sup>262</sup>. Dans tous les cas, même après la réforme de 1962, le Président de la République n'est pas le seul représentant du peuple ; au même titre que lui, les députés sont également élus au suffrage universel. Il est donc plutôt question du réaménagement de l'exécutif (A) parallèlement à la valorisation du Parlement (B).

#### A. Le réaménagement de l'exécutif

Le principe de la séparation des pouvoirs est présent dans toutes les Constitutions adoptées tant en République du Mali qu'au Sénégal, depuis les indépendances. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire y sont bien identifiés. Leurs entités sont déterminées et distinctes. Dans les deux pays, la séparation des pouvoirs est vraiment effective. Du point de vue formel, il n'y a point de confusion. Il n'empêche que la pratique appelle incontestablement quelque interrogation sur le respect du

---

<sup>262</sup> Janot Raymond, La documentation française, vol. IV, 2002, p. 15-16 : « Le régime prévu par la Constitution est un régime parlementaire ; il n'y a qu'un chef du pouvoir exécutif : le Premier ministre, et le Premier ministre avec son gouvernement, est responsable devant la Parlement, voilà le principe. Seulement, il est évident que, faisant un régime parlementaire parce que l'on ne voulait pas faire un régime présidentiel [...] on a voulu prendre des précautions pour que, en raison des mauvaises habitudes du passé, ce régime parlementaire ne dégénère pas en régime d'assemblée. [...] Le rôle du Président de la République est capital et ce n'est pas un rôle de chef de l'exécutif ; sa mission ne se confond pas, à un moment, avec la mission de chef de gouvernement. [...] C'est une mission d'arbitre. [...] Il est le garant du bon fonctionnement du régime parlementaire, mais il n'est pas le chef du gouvernement. » (Septembre 1958)

principe. Bien évidemment, le chef de l'exécutif se doit de garantir la paix civile, l'harmonie dans les relations entre les individus, les groupes, les villages et même les régions.

Force est de constater que la transposition du système juridico-politique libéral n'a pas répondu à l'attente des masses laborieuses ; la tradition socioculturelle locale a totalement été ignorée. Le système mis en place s'est singularisé par le cumul de presque toutes les fonctions : administrative, politique et même économique. La fonction de chef de l'Etat est devenue le centre de tout le pouvoir. Cette concentration de tous les leviers du pouvoir entre les mains d'un seul homme a irrémédiablement conduit à un blocage. Le réaménagement de l'exécutif s'annonce incontournable et exige la délimitation des pouvoirs du Président de la République (1) en même temps que la redéfinition des prérogatives du gouvernement (2).

#### 1. La délimitation des pouvoirs du Président de la République

A l'instar de la cinquième République Française, à partir de laquelle les deux pays se sont inspirés, le Chef de l'Etat est bel et bien au coeur du régime. Il est le gardien de la Constitution. Il promulgue les lois et signe les actes les plus importants. Il nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement. Sur proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions. Le Premier Ministre malien dispose plus de marge de manœuvre que son collègue sénégalais. Dans tous les cas, c'est le même couple qui est à la tête de l'exécutif en République du Mali (bientôt deux mandats). Au Sénégal, le Président a connu au moins six Premiers Ministres en deux mandats. Et, il s'est séparé de ces derniers le plus souvent à la suite de conflits. C'est vrai que l'actuel Premier de la République du Mali est moins politique que ses collègues au Sénégal. En outre, le Président de la République du Mali a réussi le tour de force d'associer pratiquement l'ensemble des formations politiques à la gestion du pays. C'est ce qui est convenu d'appeler la politique du consensus. Ce système a eu le mérite de consolider la concorde nationale. Des grands travaux, notamment dans le domaine des infrastructures routières, ont été effectués. Ainsi, du Nord au Sud et d'Ouest en Est de nouvelles routes bitumées facilitent les déplacements des populations

et contribuent au raffermissement de leurs échanges.

Toutefois, ce climat à la limite confus n'a pas permis de voir venir le coup d'état porté contre la démocratie encore moins la rébellion qui s'en est suivie dans le Nord. La délimitation des pouvoirs du Président de la République s'avère être le chantier prioritaire auquel toute la classe politique doit s'atteler<sup>263</sup>.

Il est de notoriété publique, la pratique institutionnelle le prouve, que les problèmes qui affectent et polluent la vie démocratique découlent de l'influence démesurée du Président de la République. Toute la vie politique tourne autour de sa personne.

Certes, son élection intéresse l'ensemble de la Nation et toutes les populations sont concernées ; sa circonscription englobe tout le territoire national. Celle du député est moindre. Car, seule une partie de l'espace étatique est impliquée même s'il n'en demeure pas moins un digne représentant de toute la Nation. D'ailleurs, il est beaucoup plus représentatif du fait de sa proximité avec les préoccupations des populations.

Il n'empêche que le Président de la République est l'acteur principal voire le dépositaire de la légalité nationale et internationale.

Il lui revient donc de déterminer la politique de la Nation. C'est en toute légitimité qu'il lui appartient de définir les orientations tant économiques que sociales afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé pour son élection à la magistrature suprême. Cet engagement pris devant le peuple tout entier doit être respecté dans la mesure du possible au risque de voir la confiance placée en lui ne pas être renouvelée.

---

<sup>263</sup> Diawara Daba (Responsable), Mission de réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, 2008, p. 8 : « Le Comité a été saisi de plusieurs propositions tendant à un changement de régime. Les unes ont préconisé l'institution d'un régime présidentiel, donc la concentration du Pouvoir exécutif entre les mains du seul Président de la République, donc la suppression de la fonction de Premier ministre, de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée Nationale et du droit de dissolution de ladite Assemblée. Les autres tendaient à l'instauration d'un régime parlementaire avec un Premier ministre, responsable exclusif de l'Exécutif en tant qu'émanation de la majorité parlementaire et disposant du droit de provoquer la dissolution du Parlement et un Président de la République, chef de l'Etat, qui serait cantonné principalement dans les fonctions à lui conférées par l'article 29 de la Constitution [...] »

le Comité a passé en revue les avantages et les limites de chacune de ces suggestions. Le comité, pour plusieurs raisons, opte pour le maintien du régime semi-présidentiel actuel et propose quelques aménagements susceptibles d'en améliorer le fonctionnement et les équilibres. »

Pour cela, sa compétence ne doit souffrir d'aucun trouble dans le domaine des affaires étrangères. De toute façon, celle-ci ne peut pas seulement se cantonner uniquement à ce domaine. Car, le Président de la République est le garant des institutions.

En tout état de cause, c'est la politique qu'il a promise devant les électeurs, qui doit être appliquée. Le chef d'Etat aura donc tout le loisir de l'imposer à l'équipe ministérielle, notamment, au premier d'entre ses membres, autrement dit le chef du gouvernement. Tout l'exécutif procède incontestablement du Président de la République, dépositaire de la souveraineté populaire.

A la nomination des membres du gouvernement, le chef de l'Etat peut agir sur l'Assemblée Nationale si cette dernière venait à désapprouver le Premier Ministre après sa déclaration de politique générale. Dans une telle hypothèse, le Président de la République désigne soit un nouveau Premier Ministre, soit il procède à la dissolution de la chambre des députés. De nouvelles élections seront alors organisées.

En revanche, en matière de défense, excepté les situations d'urgence, cette prérogative doit normalement être partagée avec la représentation nationale.

Cependant, toute latitude doit être laissée au Premier Ministre pour la conduite de la politique de la Nation. Aussi est-il indispensable de redéfinir les prérogatives du gouvernement.

## 2. La redéfinition des prérogatives du gouvernement

La redéfinition des prérogatives du gouvernement participe sans aucun doute à la rationalisation du régime dans les deux pays. Celle-ci soulève inévitablement la problématique de la nature bicéphale de l'exécutif.

Toutefois, le réaménagement de ce dernier ne consiste pas à élever le Premier Ministre au même niveau que le Président de la République. Il est plutôt question d'atténuer la trop grande prépondérance du chef de l'Etat. Il constitue néanmoins une atteinte à son pouvoir habituel<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> Sall A., Processus Démocratique et Bicéphalisme du Pouvoir Exécutif en Afrique Noire Francophone, in Mélanges Africains – Constitutions et Institutions Publiques Africaines, Etudes Doctrinales, EDJA, 2012, p. 13, Une attente délibérée à l'absolutisme présidentiel : « Le souci de limiter le pouvoir du Président de la République, pouvoir traditionnellement tout puissant, est donc au cœur des premières réformes constitutionnelles, celles du début des

Bien entendu, cette initiative doit tenir compte des expériences observées depuis les indépendances. Car la sagesse africaine ne s'y trompe pas : deux hippopotames mâles ne peuvent se baigner dans un marigot au même moment.

L'histoire constitutionnelle récente montre que l'exécutif à deux têtes n'est point un long fleuve tranquille. Et, tout naturellement, c'est le Premier Ministre qui, toujours, en fait les frais.

Pour preuve, la brouille Senghor/Dia s'est soldée par la mise à l'écart de M. Dia, le chef du gouvernement sénégalais. Ce dernier a fini par se retrouver en prison contre toute attente.

En République du Mali, M. Cheick Modibo Diarra, le Premier Ministre de la transition malgré ses pleins pouvoirs à la suite de l'accord-cadre CEDEAO/junte militaire n'a pas non plus connu un sort meilleur. Certes, il n'a pas été incarcéré mais il s'est tout bonnement vu contraindre, du jour au lendemain, à la résidence surveillée.

Sans doute, ces deux cas relèvent de situations extrêmes. Il n'empêche, les différents Premiers Ministres n'ont jamais eu les coudées franches dans les deux pays. Cette remarque est vraie même lorsqu'ils ont été de simples exécutants voire très liés au Président de la République.

M. Habib Thiam, pourtant réputé être l'ami du Président Diouf, n'y a pas échappé. Par la suite, le poste de Premier Ministre a été supprimé en République du Sénégal par le chef d'Etat. Celui-ci pensait certainement éviter tout ombrage à son autorité.

De toute façon, le maintien ou non du Premier Ministre n'a aucune incidence sur la toute-puissance du chef de l'exécutif. Sa mainmise sur tout l'appareil d'Etat ne souffre fondamentalement d'aucune contestation.

En effet, outre le Premier Ministre, les autres membres du gouvernement, les parlementaires voire la majeure partie des agents de l'Administration sont considérés comme des collaborateurs du chef

---

années quatre-vingt et dix. L'instauration ou la restauration du poste de Premier ministre s'inscrit d'abord dans un tel cadre. La revendication de la démocratie pluraliste -exprimée simultanément dans la quasi-totalité des pays concernés, est presque mécaniquement reliée à l'institution premier-ministérielle, comme si le nouvel ordre désiré devait, au moins symboliquement, se traduire par un partage du pouvoir ou des rôles au sommet de l'Etat. La lame de fond paraît si puissante qu'elle touche des Etats dont le système constitutionnel, plutôt « *présidentiel* », n'appelaient pas la création d'un poste de Premier ministre. Si ceux-ci ont volontiers suivi le mouvement général, c'est aussi parce qu'au-delà de la « *nature* » de leurs régimes, ils se trouvaient dans l'obligation de fait de sacrifier aux exigences d'une conjoncture politique ou intellectuelle favorable à la mise en place d'une telle institution. »

de l'Etat, presque tous lui doivent leurs carrières. Toutes les décisions et démarches du Président de la République abondent dans le sens de l'affirmation de la dépendance de ces derniers.

Aussi étonnant qu'il paraît, l'ensemble du personnel tant politique qu'administratif, semble avoir intériorisé cette lecture et pratique institutionnelle. Tout un chacun croit devoir sa fonction ou son emploi au chef suprême de la Nation, le sauveur, le messie.

Pourtant, dans leurs Constitutions respectives, il appartient bien au gouvernement dans les deux pays de conduire la politique de la Nation. Mais, les faits sont en totale contradiction avec la lettre de leurs différentes Constitutions. Même en République du Mali où le Premier Ministre n'est pas formellement responsable devant le Président de la République, c'est ce dernier qui détient la réalité de tout le pouvoir.

Ainsi, Alpha Oumar Konaré, le premier Président de la troisième République du Mali, a choisi et révoqué librement ses Premiers Ministres et même les autres membres de ses différents gouvernements. Nombre d'observateurs vont jusqu'à soutenir que son action a contribué d'empêcher l'avènement d'un de ses anciens Premiers Ministres, en l'occurrence M. Ibrahim Boubacar Kéita, à la magistrature suprême, après ses deux mandats.

C'est également le sort qu'a connu le gouvernement de M. Ag Hamani. C'est en effet à la demande du Président Amadou Toumani Touré que ce Premier Ministre a rendu sa démission. Le chef de l'Etat n'était pourtant membre d'aucun parti.

En République du Sénégal, le Président Wade, bien que porté au pouvoir par la coalition « Sopi », n'a pas hésité, quelques années plus tard, à se séparer du Premier Moustapha Niasse, arrivé en troisième position lors des élections présidentielles de l'année 2000.

Il en a été de même de M. Idrissa Seck, un de ses anciens fidèles collaborateurs. Ce dernier a même connu les affres de la prison. Son successeur M. Macky Sall n'a pas été emprisonné. Néanmoins, les fonctions de chef de gouvernement ne lui ont pas laissé un très bon souvenir.

Toutes ces regrettables péripéties attestent que le régime mérite d'y apporter un sérieux correctif. Il s'agit, ni plus ni moins, que d'observer scrupuleusement la lettre et l'esprit de la Constitution. Et, surtout, de tout mettre en oeuvre afin que l'exécutif réponde aux attentes des populations. Pour ce

faire, le gouvernement doit réellement conduire la politique de la Nation. Son chef doit en même temps être celui qui détient le droit de dissolution. Pour autant, le Parlement doit disposer de la plénitude du pouvoir législatif<sup>265</sup>.

## B. La plénitude du pouvoir législatif

La plénitude du pouvoir législatif appelle indiscutablement le renforcement du Parlement. Ce dernier dispose, dans les deux pays, d'une chambre unique appelée Assemblée Nationale. Tout comme l'Assemblée Nationale de la République du Mali celle du Sénégal est élue au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Elle contrôle le gouvernement mais ne peut plus engager sa responsabilité. L'article 56 de la Constitution énumère les domaines dans lesquelles l'Assemblée Nationale peut intervenir. En revanche, celle de la République du Mali peut censurer le gouvernement. Il faut saluer cette prérogative qui lui est conférée. Mais, les parlementaires maliens tout comme leurs homologues sénégalais ne font pas le poids face au pouvoir exécutif malgré la légitimité qu'ils tiennent du suffrage universel<sup>266</sup>. Néanmoins, cette chambre basse se singularise par sa stabilité politique.

En effet, depuis les indépendances, quel que soit le régime en place, parti unique ou multipartisme,

---

<sup>265</sup> Diawara Daba, cité supra, p. 34 : « Le rôle de l'institution parlementaire dans le jeu institutionnel républicain, de l'avis de beaucoup d'acteurs politiques et de personnalités de la société civile, doit être important. Il l'a été dans une certaine mesure ; mais sans plus. L'Assemblée Nationale n'a pratiquement pas fait usage son droit d'initiative en matière législative, sauf pour réajuster le niveau des avantages de ses membres ou régler des questions touchant à son fonctionnement interne. [...] »

Cette situation résulterait de ce que l'As Nationale se trouve confrontée à des déficits de capacités résultant de l'insuffisance maîtrise de procédures du travail parlementaire et du manque de personnel d'assistance et de conseil ainsi que de moyens matériels. »

<sup>266</sup> Sall A., cité supra, "Une incidence limitée sur le fonctionnement du régime", p. 41 : « L'observation de la réalité permet en effet d'avancer que si d'importants acquis ont été engrangés depuis cette période, qui constituent autant d'« avancées démocratiques », la question spécifique du bicéphalisme reste très controversable. Le bilan du phénomène n'incline pas aux jugements péremptoirs parce que, précisément, il est contrasté.

A l'extrême, il y a les illusions perdues du parlementarisme, nées du dramatique échec de quelques expériences, dont on a espéré éloigner le spectre par un prompt retour aux simples et robustes mécanismes du régime présidentiel, voire « *présidentialiste* ». Maintes réformes constitutionnelles postérieures aux transitions se présentent ainsi comme une « *leçon des choses* ». Dans d'autres cas, le bicéphalisme a été cantonné dans des limites très « raisonnables » parce qu'il n'a jamais été question, par tradition constitutionnelle ou par consensus politique, de contester la prépondérance du chef de l'Etat. »

cette situation n'a pas changé. La prime appartient toujours au pouvoir du moment.

Les membres de l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct et ils portent le nom d'honorable député. C'est une loi organique qui fixe le nombre de ses membres et les conditions d'éligibilité.

Les représentants de la nation disposent de ce fait des outils et des mécanismes adéquats. Les uns instaurent un climat de dialogue à travers une collaboration franche (1), les autres provoquent des situations conflictuelles (2).

#### 1) La relation collaborationniste

Le climat de dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif traduit une situation de collaboration intelligente, saine entre les membres du gouvernement et les parlementaires. Les deux pouvoirs se trouvent en parfaite harmonie et l'atmosphère est détendue.

Cette situation d'accalmie permet aux députés de faire admettre facilement leurs propositions de lois. Elle est aussi propice à la quête d'informations. Celles-ci sont obtenues à travers des questions aux membres du gouvernement, la création de commissions ou même par des interpellations.

#### a) La fonction législative

Le Parlement, malgré sa réduction à la seule chambre basse, n'est pas fondamentalement dépourvu ; il est donc loin d'être un nain institutionnel. L'Assemblée Nationale hérite en effet de l'essentiel des attributions du pouvoir législatif. Elle dispose de l'initiative et du vote des lois, d'une part ; elle peut aussi mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, d'autre part.

##### a1. L'initiative et le vote des lois

Il ne s'agit pas de dénier à l'exécutif la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale ni la limitation juridique et financière des initiatives des députés. Il est plutôt question de rendre aux représentants de la nation toute leur souveraineté. Car, ils ne peuvent pas être réduits à seulement

entériner la volonté de l'exécutif.

Dans une telle hypothèse, ils failliraient à leur mission et leurs mandats s'en trouveraient trahis. Du même coup, ils contribueraient à conforter chez les citoyens le sentiment de l'inutilité des élections. Cette impression est corroborée par les nombreuses défections constatées lors des différentes joutes électorales. Si le vote de la loi n'appelle pas de remarque particulière parce que du ressort des députés, en revanche l'initiative des lois appartient concurremment à l'Assemblée Nationale et au Gouvernement. En outre, la proposition et le projet de loi n'ont pas le même poids. Car, le Gouvernement peut écarter les propositions de lois a fortiori les amendements des députés. L'Assemblée Nationale fixe cependant les règles et les principes dans des matières limitativement énumérées. Les prérogatives du Gouvernement en matière financière et budgétaire sont totalement justifiées et n'appellent pas d'objection. Et, c'est à juste titre que l'exécutif ait la mainmise de la détermination des ressources et les charges de la Nation.

Les députés sont plus sensibles aux préoccupations des populations issues de leurs différentes circonscriptions. Le principal souci du Gouvernement est la bonne gestion des deniers publics. Néanmoins, il doit être prévu la possibilité pour les représentants de la Nation d'amender la loi des finances. Bien entendu, cette procédure doit être encadrée afin de ne pas contrarier la politique économique de l'exécutif. En dehors des prérogatives gouvernementales en matière financière et budgétaire ainsi que la défense nationale voire les affaires étrangères, domaines réservés à l'exécutif, les députés doivent disposer de l'exercice de la plénitude du pouvoir législatif, notamment, dans les matières qui concernent les libertés individuelles. L'autonomie financière de l'Assemblée Nationale, bien qu'elle procède du principe de la séparation des pouvoirs, ne saurait cependant se soustraire des contraintes et règles de contrôles en matière budgétaire.

## a2. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

Cette mise en cause est plus formelle. Dans la pratique, malgré les textes, les députés se comportent comme des obligés de l'exécutif. Normalement, la vérification politique de l'exécution du budget devrait constituer un aspect important de cette mise en cause de la responsabilité du

Gouvernement.

C'est pourquoi, la loi de règlement des comptes doit intervenir en même temps que l'adoption du budget. En outre, elle ne doit pas être confinée seulement aux aspects purement comptables et financiers. Ce contrôle permettrait ainsi d'améliorer la gestion budgétaire et rompre avec l'idée d'une institution perçue comme une chambre d'enregistrement et de ratification systématique des initiatives de l'exécutif.

#### b) La fonction de contrôle

A travers sa fonction de contrôle, la représentation nationale garantit l'équilibre des pouvoirs. Elle participe à la consolidation de la démocratie. Elle permet aux citoyens de se tenir informés des politiques mises en œuvre pour leur bien-être.

C'est à travers son contrôle que le Parlement parvient à mettre en lumière les opérations menées par le gouvernement. Son hémicycle devient alors un espace public par excellence où les politiques de la nation sont débattues, passées au crible. Elles sont de ce fait livrées à l'attention des citoyens.

Le contrôle du parlement est donc fondamental dans tout système représentatif. La réalisation des actions annoncées par le gouvernement est constatée en même temps que l'accueil qui lui est réservé par les électeurs.

Le contrôle est ainsi une occasion pour les représentants du peuple de dénoncer les gaspillages au niveau des services financés par l'Etat. Des conseils d'amélioration sont prodigués en matière d'économie. Des mesures d'efficacité dans les dépenses sont suggérées afin d'utiliser à bon escient les deniers publics.

Les parlementaires sont encore plus pointilleux en matière de défense des libertés tant publiques qu'individuelles. Ils contribuent à les préserver de l'intrusion de la puissance publique. Ils examinent les éventuels manquements du gouvernement. Les objectifs du Parlement sont donc pertinents : la connaissance du programme et des actions du gouvernement. Ensuite, il les apprécie et en fait part aux populations.

#### b1. Les questions au gouvernement

Les questions peuvent être écrites ou orales. La question écrite est adressée à un membre du gouvernement par le Parlement. Le texte est écrit et remis au Président de la chambre. Celui-ci le communique au chef du gouvernement. Il en informe parallèlement à la conférence des présidents. La question est publiée au journal officiel. Le ministre concerné dispose d'un mois pour donner une réponse. Celle-ci sera publiée également au journal officiel. Mais, il arrive qu'aucune réponse n'ait été donnée à la l'expiration du délai. Quinze autres jours sont accordés au ministre pour accéder à la demande du représentant de la nation. La question orale, malgré sa forme est remise par écrit au président du Parlement. Celui-ci se charge de la communiquer au ministre concerné. Elle est inscrite prioritairement au cours de la séance plénière. Ensuite, elle est discutée au cours d'un débat qui ne peut durer plus de 90 minutes. La répartition du temps de parole est affectée par la conférence des Présidents entre les Ministres et l'auteur de la question. Les questions orales sont bien évidemment plus nombreuses que les questions écrites.

#### b2. Les commissions d'enquête

Les commissions spéciales ou d'enquêtes sont des formations destinées à recueillir des informations sur des points précis. Le Parlement prend connaissance de leur travail. Il en discute et adopte des résolutions qui sont adressées au gouvernement. Celui-ci doit y répondre dans un délai de 30 jours. Les réponses sont transmises pour études aux commissions intéressées. Il n'y a pas de débat.

En matière de contrôle budgétaire, le Parlement a la possibilité de créer des commissions ad hoc, des commissions d'enquête ou un bureau de médiation. Les auditions, tant en séance plénière que durant les réunions de ces commissions constituent un outil essentiel permettant aux représentants des citoyens d'obtenir des informations sur des questions spécifiques ou sur les politiques menées. Le contrôle budgétaire est un moyen employé par le Parlement pour garantir la responsabilisation financière de l'exécutif.

Les comités permanents spéciaux prévus au règlement intérieur de la représentation nationale

exercent un contrôle systématique sur le gouvernement concernant les questions revêtant une sensibilité élevée telles que la sécurité nationale, la défense et les politiques relatives aux achats militaires.

Les commissions d'enquête constituent un instrument de contrôle courant et peuvent être utilisées pour enquêter sur des cas de corruption ou d'abus de pouvoir.

Le pouvoir législatif ne peut toutefois pas créer de commissions spéciales d'enquête sur des faits en cours d'instruction judiciaire. Cette interdiction couvre toute la période de l'instruction. En outre, en vertu de la séparation des pouvoirs, dès l'ouverture d'une information judiciaire sur un fait, la commission spéciale d'enquête créée à cet effet cesse de fonctionner.

### b3. Les interpellations

L'interpellation du gouvernement consiste en une demande d'explication adressée par un parlementaire sur sa politique générale ou sur une question déterminée. L'interpellation classique est directe. L'élu demande au gouvernement de s'expliquer sur l'exécution d'un programme adopté par le Parlement ou sur une question d'actualité. Il en informe d'abord le Président en séance publique et dépose sa demande. Celle-ci est soumise à la conférence des Présidents dans les 24 heures. Ensuite, elle est transmise au chef du gouvernement. D'autres formes d'interpellation existent. Il s'agit notamment lorsque la question écrite n'a pas reçu de réponse. Celle-ci peut alors se transformer en interpellation pendant la séance en cours ou à la suivante. La question orale peut aussi finir en interpellation. C'est le cas où le parlementaire n'a pas gain de cause à la suite de trois séances plénières du fait de l'absence du Ministre concerné, par exemple. Il en est de même des commissions spéciales d'enquête notamment lorsque des points de résolution n'ont pas été traités.

Il est bien évident que toutes ces dispositions tendent à garantir la transparence et l'ouverture des actions menées par l'exécutif en même temps que le responsabiliser. Ces contrôles permettent au Parlement de vérifier l'application des politiques, d'en mesurer l'impact sur la société. Les représentants sont ainsi éclairés sur les opérations accomplies par le gouvernement. Les honorables députés disposent des éléments essentiels pour approuver et examiner minutieusement les

dépenses de l'exécutif. Ils n'hésitent pas à saisir l'opportunité que présente cet espace public pour dénoncer d'éventuels gaspillages au niveau des services publics.

De même, le Parlement n'occulte pas son rôle de protéger les droits fondamentaux en contrôlant et examinant les agissements de l'Etat.

Les questions écrites ou orales, les commissions spéciales d'enquête ou même les interpellations sont autant de techniques à la disposition de la représentation nationale pour mieux s'éclairer de la gestion de la chose publique et en faire part fidèlement aux citoyens.

Il en va tout autrement des mécanismes conduisant aux situations conflictuelles du moins quant au résultat escompté.

## 2) La relation conflictuelle

Les situations conflictuelles sont des dispositions prévues dans la norme fondamentale. Il s'agit également de quête d'informations.

Mais, cette fois-ci la démarche est beaucoup plus vigoureuse. Car, elle est assortie de menace en cas d'insatisfaction. Cette situation n'est donc pas sans effet. Compte tenu de leur gravité, leur mise en œuvre est très encadrée par des mécanismes.

Ceux-ci se manifestent soit à l'occasion des débats qui sont organisés à cet effet (la question de confiance), soit par le vote d'une motion de censure qui oblige le gouvernement à démissionner en cas de son succès.

### a) La question de confiance

La question de confiance est une procédure prise à l'initiative du gouvernement. En effet, le chef du gouvernement engage lui-même devant le Parlement la responsabilité de son cabinet sur une déclaration de politique générale, sur un programme ou sur le vote d'un texte.

Selon la pratique institutionnelle de la cinquième République française, l'engagement de la responsabilité est facultatif et n'intervient, pour cette raison que sur une déclaration de politique générale.

Ainsi, le Premier Ministre, après sa nomination, présente une déclaration de politique générale. Toutefois, il n'engage la responsabilité du gouvernement que s'il le juge opportun.

En République du Mali comme au Sénégal, les Premiers Ministres à l'instar de leur homologue français présentent également leur déclaration de politique générale en début de législature. Puis, un débat est organisé devant la représentation nationale à la suite duquel la déclaration peut être sanctionnée.

Le débat est organisé selon les dispositions de l'article 91 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali (RIM). Après l'audition du chef du gouvernement, la séance est suspendue pour 48 heures. Pendant ce temps, les intervenants se font inscrire à la Présidence de l'Assemblée Nationale. Celle-ci convoque à cet effet la conférence des présidents pour l'organisation du débat. Des explications peuvent être accordées après la clôture. Il est mis au vote pour approbation du programme ou de la déclaration de politique générale. Il est requis la majorité absolue des membres composant l'hémicycle de cette représentation nationale. Le Premier Ministre est tenu de démissionner lorsque les députés désapprouvent le programme ou la déclaration de politique générale.

b) La motion de censure provoquée (l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte)

Cette procédure permet au gouvernement de forcer la main des parlementaires. Ceux-ci sont mis au pied du mur. Le chef du gouvernement les oblige soit à lui accorder la confiance soit à le renverser. C'est dire qu'il incite à se saborder ; la démission du gouvernement implique en effet celle de l'Assemblée Nationale. Si les honorables députés ne veulent pas mettre fin à la législature, alors le texte est considéré comme adopté. Si tel n'est pas le cas, les parlementaires sont tenus de voter une motion de censure afin de renverser le gouvernement.

Dans cette hypothèse, le débat est suspendu durant 24 heures à l'issue desquelles, l'Assemblée Nationale se doit d'adopter le texte tel quel, soit déposer une motion de censure. Celle-ci ne peut être prononcée qu'à la majorité absolue des membres des parlementaires.

Par ailleurs, seuls les parlementaires ayant approuvé la motion de censure prennent part au vote. En outre, les abstentionnistes sont présumés avoir soutenu le texte gouvernemental. Cette technique a le mérite de clarifier le débat politique et même démocratique. Ceux qui sont pour la ligne gouvernementale, d'un côté, ceux qui sont contre, de l'autre.

Cette motion de censure est provoquée par l'exécutif, notamment, par le Gouvernement. L'engagement de celui-ci est considéré comme un passage en force et une pression sur les honorables représentants. Cette arme peut également consister pour l'exécutif à vouloir resserrer les rangs de sa majorité autour de sa politique.

Au total, la question de confiance est une arme dissuasive du gouvernement à l'encontre de sa majorité ; la motion qui s'ensuit n'en est qu'une réplique. Tout autre est la motion de censure spontanée des députés<sup>267</sup>.

c) La motion de censure spontanée (la motion de censure stricto sensu)

Ce mécanisme traduit véritablement une situation conflictuelle entre les pouvoirs exécutif et législatif. Les parlementaires, en l'occurrence, prennent les devants ; ils manifestent clairement leur désapprobation de la politique menée par le gouvernement. Toutefois, la procédure de sa mise en œuvre est très encadrée. C'est pourquoi, sa réussite est sans doute improbable.

L'encadrement du mécanisme se vérifie tant au niveau du dépôt de la motion, du débat que du vote.

L'initiative de la procédure est collective. Car, elle est déposée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. La séance est publique. La mention « motion de censure »

---

<sup>267</sup> Dr Zeïni Moulaye & Dr Amadou Keïta, l'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République, octobre 2008, p. 102 : « Hormis la situation que nous venons de voir plus haut et qui correspond à une réaction des Députés face à une démarche offensive du Gouvernement, il existe une autre situation où ce sont les Députés eux-mêmes qui prennent l'initiative de censurer le Gouvernement. On imagine bien que ce type de motion de censure, qualifiée motion de censure « offensive » ou « spontanée » est généralement l'oeuvre de l'opposition qui entend marquer sa désapprobation totale de la politique du Gouvernement ou de sa gestion d'une question brûlante de l'actualité.

Politiquement, c'est un moyen pour elle d'essayer de reprendre l'initiative dans le débat politique dominé le plus souvent par la majorité. »

doit figurer sur le texte. Aucune autre signature ne peut plus y être retirée ou ajoutée. En outre, il est interdit à un député de signer plusieurs motions à la fois. Dès que la motion est prête, le Président de l'Assemblée Nationale notifie le document au gouvernement de la soumission au débat. Celui-ci n'intervient qu'après un délai de réflexion de 48 heures. Sans doute, le temps nécessaire pour le gouvernement d'organiser sa défense.

C'est aussi une opportunité pour les députés de mesurer toutes les conséquences de leur sanction de la politique gouvernementale. Il revient à la conférence des Présidents de fixer la date de discussion de la motion de censure. Celle-ci peut joindre plusieurs motions et les discuter en même temps. Toutefois, chacune des motions fera l'objet d'un vote distinct.

Le débat sur une motion de censure doit aller jusqu'à son terme, sanctionné par un vote. Outre que la motion ne peut plus être retirée, aucun amendement ne peut y être admis. Le vote a lieu au scrutin secret à la tribune. Seuls les votes favorables à la motion de censure sont pris en compte. La motion est adoptée lorsque la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée Nationale y sont favorables. L'adoption implique la démission du gouvernement.

Force est de constater que l'adoption de la motion de censure est hypothétique. En effet, celle-ci souffre énormément du fait majoritaire. Cette sanction de l'accord politique (responsabilité politique) revêt deux formes différentes: positivement, par l'approbation prévue à l'article 49 alinéa 1C et négativement, par la censure organisée par l'article 49 alinéa 2.

Cependant, la priorité du gouvernement n'est pas opposable à l'inscription à l'ordre du jour. Le débat est organisé dans les mêmes conditions que le débat sur une déclaration de politique générale de l'article 49 alinéa 1C.

La procédure de vote constitue une véritable innovation dans le mode d'adoption de la motion de censure ; il y a une exigence de majorité absolue et notamment la prise en considération des seuls suffrages en faveur de la motion de censure.

Ainsi, tous les députés qui ne participent pas au vote sont présumés approuver le gouvernement. Il en est de même pour ceux qui se seraient simplement abstenus dans un scrutin tenu dans les conditions similaires. La motion de censure entraîne donc le retrait ou la confirmation de la

confiance de la représentation nationale dans le gouvernement ou dans l'un de ses ministres. Lorsque la confiance est retirée au gouvernement, celui-ci démissionne ou demande la dissolution du Parlement.

Mais, dans la pratique, force est de constater que tant en République du Mali qu'au Sénégal, le Parlement ne remplit pas sa fonction de contrôle. Presque toutes les formations politiques la composant font partie de la coalition gouvernementale. Seul le parti de la solidarité africaine pour la démocratie et l'intégration (SADI) avec environ trois députés fait entendre une voix discordante. Tous les autres partis soutiennent l'action du Président ATT. Celui-ci a érigé le consensus comme méthode de gestion de la chose publique. Il est vrai que le Général ATT est arrivé au pouvoir en se passant des formations politiques.

Néanmoins, pour son élection, il a bénéficié du concours du parti de l'abeille, ADEMA, parti majoritaire au détriment du candidat de celui-ci. Cette situation n'est pas du tout propice à la sérénité au sein de la représentation nationale. Elle contribue même à y créer une certaine confusion de nature à mettre en danger la démocratie.

Au Sénégal, Me Wade, a été porté à la magistrature suprême par le mouvement « SOPI », une coalition que seul le départ du Président sortant Diouf unissait. La réalité a fini par se faire jour ; le mouvement s'est éclaté en moins de deux ans de pouvoir du nouveau Président. Cette fissure a même atteint le PDS, le propre parti du chef de l'Etat. Malgré la création d'une seconde chambre, le Sénat, à côté de l'Assemblée Nationale, les membres du Parlement appartiennent presque tous au parti présidentiel. Ce phénomène n'a fait qu'accentuer la mainmise de l'exécutif sur la représentation nationale dès lors que tous les pensionnaires sont ses obligés. La preuve d'un Parlement aux ordres est attestée par le facile limogeage du Président de l'Assemblée Nationale. Celui-ci voulait faire auditionner le fils du Président de la République sur sa gestion à la tête de l'organisme mis en place pour accueillir la conférence islamique à Dakar. Me Wade n'a pas apprécié cette initiative. Il s'est senti visé et trahi par cette attaque. Comme toute réponse, il demanda la démission le Président de l'Assemblée Nationale qui refusa d'obtempérer. C'est ainsi que le Président Wade s'adressa à ses participants pour changer le règlement de l'Assemblée

Nationale. Désormais, celle-ci voit son Président désigné pour une année et non plus pour cinq ans, la durée d'une mandature. En fin de compte, il a été possible de se débarrasser d'un empêcheur de tourner en rond, un fauteur de trouble.

#### d) La tentation du bicaméralisme

Il n'est pas surprenant de constater que chaque pouvoir en exercice est tenté par le bicaméralisme. Certes, l'avènement d'un Parlement bicaméral ne peut être qu'une avancée très positive pour la démocratie. La création d'une seconde chambre contribuerait en effet à l'amélioration de la prise en compte de nombreux défis auxquels les deux pays sont confrontés de façon récurrente. Elle serait également d'un apport inestimable pour le travail parlementaire.

L'existence de cette seconde chambre signifierait, nul n'en doute, un assouplissement de la procédure de révision. Car, cette présence permettrait souvent de faire éviter le passage à la case du référendum que nombre de politiques redoutent tant. Cette haute chambre deviendrait l'émanation des collectivités locales pendant que l'Assemblée Nationale porterait davantage la voix des citoyens. Comme dans les vieilles démocraties, le Sénat constituerait à l'occasion un obstacle à la fougue des honorables représentants du peuple plus enclins à céder aux demandes souvent peu réalistes de leurs électeurs.

Toutefois, la présence de cette Haute Assemblée va inévitablement peser sur les faibles ressources des Etats. Ce surcroît de dépenses concernera aussi bien le fonctionnement des institutions que les émoluments des nouveaux parlementaires. Par ailleurs, la procédure législative s'en trouvera non seulement allongée mais également complexe. Ces mesures seront difficilement acceptées par les populations qui ne voient même pas l'utilité des députés a fortiori les membres de ce Sénat. Leurs priorités se trouvent, incontestablement, ailleurs. C'est pourtant, en dépit de la désapprobation des masses populaires, que le Sénat<sup>268</sup> a vu le jour, au Sénégal.

---

<sup>268</sup> Le reproche qui est fait à cette seconde chambre est qu'elle va englober des dépenses inutiles. Déjà pour beaucoup d'observateurs, l'Assemblée Nationale ne joue pas pleinement son rôle. Ces derniers trouvent qu'elle n'est qu'une chambre d'enregistrement. Pourtant, cela n'empêche pas les autorités de la République du Mali d'envisager très prochainement la création de cette seconde chambre malgré les contraintes budgétaires. Celle-ci semble très utile

La coalition Sopi le supprimera, dans la foulée de sa victoire, avant que Me Wade ne le rétablisse. Pourtant, l'adoption de cette seconde chambre n'a pas fait l'unanimité. Cette mesure a énormément déçu nombre d'électeurs qui ont voté pour l'alternance. Beaucoup de monde et pas des moindres la trouvent onéreuse et inutile. Cette opinion est très répandue notamment dans le peuple qui estime qu'il s'agit de gaspiller les deniers publics. Le pays ne peut pas se faire le luxe de supporter une telle dépense pendant que la majorité de la population peine à survivre. Pourtant la République sœur du Mali s'apprête à lui emboîter le pas. Car, le Haut Conseil des Collectivités n'est pas une seconde chambre même si certains la considèrent comme telle. De toute façon, nombre d'observateurs parmi lesquels de simples citoyens n'apprécient pas cette création. Ils soulignent que les députés ne remplissent pas leurs tâches en toute indépendance. En outre, ils estiment qu'ils doivent la plupart du temps leurs carrières au Président de la République.

Après son accession à la magistrature suprême, le Président Sall a profité des inondations dévastatrices survenues en août 2012 pour porter définitivement un coup fatal à cette haute chambre. Son budget a été ainsi réaffecté aux dépenses de réparation des dégâts causés par les eaux pluviales<sup>269</sup>. En République du Mali, un projet de révision constitutionnelle prévoyait la création d'un Sénat avant la fin du second mandat du Président Touré.

Mais, le coup de force de quelques éléments de l'armée a mis fin à ce processus en même temps qu'à la jeune démocratie malienne<sup>270</sup>. A vrai dire, même si le Sénat participe à la consolidation de la démocratie, il n'en demeure pas moins que l'exercice de la plénitude du pouvoir législatif reste

---

du point de la consolidation de l'Etat de droit. Mais, il ne peut pas constituer une priorité par rapport aux innombrables défis auxquels ces deux Etats sont confrontés.

<sup>269</sup> Réunis en congrès (Assemblée Nationale et Sénat), les parlementaires sénégalais ont adopté le 18 septembre 2012 le projet de loi portant sur la suppression du Sénat dont 55 membres sur 100 avaient été désignés l'ancien Président Wade.

Le texte qui avait été rejeté par les sénateurs a été adopté par les députés en seconde lecture. Il a été approuvé finalement par 176 voix soit plus que la majorité des trois-cinquièmes des parlementaires requise pour un projet de loi constitutionnelle. Les députés de l'opposition et une partie des sénateurs ont boycotté le vote en quittant la salle de réunion.

Le poste de vice-président créé par Me Wade, bien que n'ayant jamais été pourvu, a été également supprimé. Le congrès a, par ailleurs, adopté un projet de loi modifiant le Conseil économique et social, qui devient Conseil économique, social et environnemental.

<sup>270</sup> Ces événements ont eu lieu le 22 mars 2012

plus préoccupant. Au total, la représentation nationale dans les deux pays se comporte à la limite comme une caisse de résonance sinon une chambre d'enregistrement au service du chef de l'exécutif. Elle n'est plus perçue comme un relais. Le peuple se sent floué. La seule et unique alternative qui lui reste est de battre le pavé. La rue devient alors le lieu de manifester ses frustrations. C'est pourquoi, il ne faut pas s'étonner de l'irruption de la fonction de contrôle de l'opinion publique. Toutes choses qui rendent indispensable la résolution de la désaffection des électeurs de l'espace d'interpellation démocratique. Il est vrai que seule une mobilisation électorale constante est de nature à la juguler.

## Paragraphe 2. La mobilisation électorale

La désaffection des électeurs constitue sans nul doute une vraie préoccupation pour la classe politique dans les deux pays. Ce désintérêt des masses populaires devant les urnes ne cesse de croître depuis les indépendances<sup>271</sup>. Pourtant, rien ne laisse présager une telle attitude au regard de l'atmosphère ambiante qui se manifeste pendant les campagnes électorales. C'est un véritable « carnaval » qui accompagne les meetings politiques. Ceux-ci n'ont rien à envier aux liesses populaires qui entourent les mariages ou les fêtes religieuses. D'aucuns trouvent comme remède outre le nécessaire renouvellement électif (A), l'instauration d'une véritable culture de l'alternance (B).

---

<sup>271</sup> Diawara Daba, cité supra, "L'exercice du droit de suffrage mieux organisé", p. 109 : « La faiblesse de la participation est une caractéristique déconcertante de la vie électorale. [...] Le désintérêt croissant que traduit la faiblesse de la participation aux élections est expliqué diversement. Les explications les plus partagées vont des effets pervers du mode d'inscription au sentiment que le vote est inutile, les jeux étant faits d'avance, en passant par le mode de répartition des électeurs entre les bureaux de vote et la difficulté qui en résulte pour l'électeur de retrouver son bureau de vote, l'existence de circonscriptions dont l'étendue et le trop grand nombre de candidats, amènent les électeurs à se distancier des candidats, la persistance de l'impunité des auteurs des violations des règles de l'élection, la faible capacité de mobilisation des partis et des candidats, le discrédit jeté sur les hommes politiques, l'ignorance par les citoyens de leurs droits et devoirs, le niveau élevé d'analphabétisme et aussi la pauvreté qui touche la majorité de la population font considérer la participation politique comme un luxe réservé à la minorité nantie. »

## A. Le renouvellement électif

Il ne fait pas de mystère que la représentation nationale ne reflète pas la population dans les deux pays. C'est vrai tant pour leur profil, leur âge et même pour leur sexe. Le renouvellement électif constitue une occasion d'apporter des correctifs à ce constat. C'est une piste très sérieuse qu'il va falloir explorer. Les populations se sont jusqu'à ce jour accommodées tant bien que mal de la présence continue du personnel politique actuel. Il est clair, le personnel politique aux commandes n'a nullement la moindre intention de céder la place. Il semble plutôt vouloir s'éterniser au pouvoir. Il a du mal à innover. C'est, sans doute, la meilleure façon de s'accrocher à ses privilèges. Le changement ne peut donc procéder que de la limitation des mandatures (1) parallèlement à une réelle définition des incompatibilités (2).

### 1. La limitation des mandatures

La faiblesse récurrente de la participation aux élections peut sans aucun doute trouver un début de réponse dans la nécessaire limitation des mandats. Celle-ci doit intéresser outre la durée mais aussi le nombre. La classe politique tant malienne que sénégalaise s'est accordée sur la durée de cinq ans en ce qui concerne le Président de la République.

Certes, celle-ci a été portée à sept ans par Me Wade au Sénégal. Ce dernier trouvait le septennat indispensable. Le Président de la République aurait ainsi assez de temps pour appliquer sa politique. Le mandat de sept ans lui permettait de se consacrer en toute sérénité à la réalisation de grands travaux dont le pays avait tant besoin. Sans doute, l'autre considération et non la moindre serait surtout de laisser son empreinte à la postérité. Mais, le Président Macky Sall son successeur l'a ramenée à cinq ans et veut l'appliquer à lui-même dès son premier mandat. A l'instar des grandes démocraties, le quinquennat constitue une durée très raisonnable pour mener à bien la politique promise pendant la campagne électorale. Cette durée de cinq ans s'applique à l'ensemble des mandats électifs. Il est même souhaitable de l'étendre aux agents de l'Administration. Ainsi, aucun fonctionnaire ne pourra plus rester à son poste au-delà d'une période de cinq années.

Outre la limitation de la durée des mandats, leur nombre est également sujet à les encadrer. Cette

disposition laisse aux candidats potentiels d'entrevoir la possibilité d'accéder à leur tour aux responsabilités. Il est vrai que l'idéal aurait été de confier au peuple le soin de renouveler ou non sa confiance au personnel politique en place. Ce serait plus démocratique. La pratique institutionnelle dans les deux pays montre que les titulaires sont systématiquement reconduits. Les gouvernants ne sont pas toujours responsables de ce fait. Il n'est d'ailleurs pas possible d'y trouver une explication rationnelle ni même plausible. Les populations votent habituellement pour le pouvoir en place. Elles trouvent cette attitude incontestablement moins risquée. C'est pourquoi, la limitation du nombre des mandats s'avère être une solution pour le renouvellement de la classe politique. Elle est la meilleure garantie de survivance d'une saine l'alternance<sup>272</sup>. Elle est aussi un gage de stabilité, de prévention des situations conflictuelles. Il ne fait aucun doute que l'encadrement des mandats est un antidote efficace contre la corruption. Car l'entretien d'un certain clientélisme est, en grande partie, due à la fâcheuse tendance du personnel politique à s'éterniser au pouvoir. Et, le risque des tentatives de monnayer les bulletins de vote contre les espèces sonnantes et trébuchantes est évidemment présent.

Toutes ces raisons attestent la nécessité de limiter la durée du mandat à cinq ans et le nombre à deux consécutivement. En permettant également le référendum révocatoire, la démocratie ne pourra que se porter mieux. Il n'empêche, le renouvellement électif ne saurait être effectif sans l'exigence d'une définition des incompatibilités.

## 2. La définition des incompatibilités

La définition des incompatibilités est incontestablement une opportunité pour moraliser la vie politique. Elle permet d'apporter définitivement un coup de freins aux différents conflits d'intérêts. Ceux-ci ont en effet favorisé jusqu'à ce jour l'émergence d'une multitude de casquettes professionnelles des membres de la représentation nationale. Ces agissements sont de nature à induire en erreur les populations qui ne s'y retrouvent plus.

---

<sup>272</sup> CONAC G., 'Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain', Symposium International de Bamako du 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> novembre 2000, p. 32 : « L'alternance n'est peut-être pas un critère de la démocratie mais c'est un de ses indicateurs les plus crédibles. »

Le cumul des mandats favorise la dispersion des efforts. En fin de compte, aucun sujet n'est traité avec la plus grande attention. Le risque de l'échec est assuré. Ce que le vieux dicton traduit le mieux : « l'hyène poursuivant deux gibiers à la fois, finira forcément par en rater un ».

Son interdiction obligerait chaque élu de s'adonner pleinement à la tâche pour laquelle ses concitoyens ont porté leur choix sur sa personne. Le retour au Parlement après la fin des fonctions gouvernementales ne doit plus être automatique. Cette procédure restrictive inciterait à tout élu d'opter en toute connaissance de cause entre la fonction ministérielle et tout autre mandat électif. Il en sera de même des fonctionnaires qui devraient démissionner de la fonction publique lorsqu'ils sont élus. Les liens entre le personnel politique voire les fonctionnaires et les milieux industriels doivent être encadrés afin de prévenir tout pantouflage. Le non cumul des mandats participe donc à la moralisation de la vie politique. Il facilite surtout le renouvellement du personnel politique et contribue à la consolidation de l'Etat de droit consacrant du même coup la démocratie. Celle-ci est en effet le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. C'est un régime dans lequel on admet que toutes les valeurs se valent ; aucune ne peut l'emporter. La démocratie garantit le respect du droit et des libertés. Elle s'oppose à toutes les formes de dictatures qui font prévaloir la volonté de quelques-uns sur la volonté populaire.

Néanmoins, cette moralisation ne saurait être effective sans une vraie transparence. Ce besoin de transparence commande que tous les élus et toute la haute hiérarchie administrative déclarent leur patrimoine au début et à la fin de leur fonction. Ces déclarations doivent être soumises au pouvoir de contrôle et de sanction d'une autorité administrative indépendante. Cette structure sera présidée par une personnalité consensuelle appartenant si possible à l'opposition au pouvoir en place. Bien sûr, la mobilisation électorale appelle également la culture de l'alternance.

## B. La culture de l'alternance

La mobilisation électorale n'est pas seulement tributaire du renouvellement électif. Elle découle également de la possibilité d'une véritable alternance dans la conduite des affaires de chaque pays. Il s'agit de sensibiliser le plus grand nombre et faire en sorte qu'il s'intéresse à l'actualité nationale.

Au Sénégal, c'est ainsi que le cadre de concertation et d'action de la société civile (CASC) a vu le jour, à cet effet, le 4 mai 2010. Les autorités maliennes ont tout de suite compris l'importance de donner la parole aux citoyens au sortir du processus de transition démocratique en instaurant des forums où se tiennent des débats publics ouverts à toutes les questions. La possibilité de pouvoir s'exprimer publiquement sur les problèmes les concernant devient une réalité. Chaque débat public demeure profondément animé et répond toujours aux attentes du citoyen. Il participe à l'animation démocratique et promeut incontestablement les libertés fondamentales. Néanmoins, il suppose un vrai respect des institutions (1) et appelle en même temps l'institutionnalisation de l'opposition (2).

#### 1. Le respect des institutions

L'alternance n'est autre que le changement du pouvoir par les urnes. Elle suppose ainsi une pluralité de formations politiques qui entrent en compétition pour la conquête pacifique de l'accession à la gestion du pays. En outre, ces multitudes formations procèdent d'approches totalement différentes. De cette acception, il découle le constat très regrettable de l'absence d'alternance presque comme la marque de la pratique politique dans les deux pays depuis les indépendances. Ni la chute du mur de Berlin, encore moins le sommet de la Baule n'ont pu influencer ou troubler cette coutume qui continue de perdurer malgré les espérances suscitées par les processus de transition démocratique des années 1990. Une même classe politique n'arrête pas de se perpétuer au pouvoir au grand dam des masses populaires. Sans doute, nombre de gouvernants sont-ils sincèrement animés de bonnes intentions. Ils pensent être des hommes providentiels, seuls pouvant donner une suite heureuse aux pressantes attentes de leurs concitoyens.

Nonobstant l'évident échec de cette politique, ils persistent dans l'entêtement de se croire irremplaçables et même souvent infaillibles. Ils finissent par se convaincre de la nécessité de disposer du temps pour accomplir parfaitement leur mission. Toutes choses qui sous-tendent la justification de s'éterniser au pouvoir. Ce dernier n'est plus un fardeau ; il devient, aux yeux de l'opinion publique, un moyen pour l'exécutif de sauvegarder un intérêt particulier.

Le pouvoir présidentiel n'est plus perçu par les masses populaires comme un sacerdoce mais plutôt

une arme au service d'un individu et de son clan. Cette absence d'alternance est patente depuis les indépendances et s'est poursuivie jusqu'à l'année 2000 ce, en dépit de l'instauration du multipartisme intégral dans les deux pays. Elle marque l'avènement de Me Wade au pouvoir en République du Sénégal. Certes, cette alternance est due à un concours de circonstances. Outre une crise sociale exacerbée par une crise économique aiguë et mondiale, le parti socialiste à la direction du pays a été gagné parallèlement par l'usure du pouvoir. Il s'y ajoute une autre crise, celle-ci, interne à cette formation politique majoritaire car le leadership de Monsieur Tanor Dieng, propulsé à la tête du parti socialiste (PS) par la volonté du Président Abdou Diouf, se voit contesté vigoureusement par la vieille garde, notamment Djibo Ka, Robert Sagna et Moustapha Niasse. Ce dernier n'a d'ailleurs pas daigné assister au congrès ayant adoubé le proche collaborateur et protégé du Président sortant. Ces querelles de positionnement et de légitimité ont amené Djibo Ka et ses amis à se retirer pour former une nouvelle formation politique dénommée union pour le renouveau démocratique (URD). Moustapha Niasse attendra l'année 1999 pour quitter le parti et créer l'alliance des forces du progrès (AFP). Il n'empêche que Djibo Ka soutiendra Abdou Diouf au second tour de l'élection présidentielle de 2000, alors que Niasse cohérent dans sa logique de rupture, appellera à voter pour Me Wade dont il deviendra le Premier Ministre après le succès de celui-ci. Me Wade, lui-même, peut être considéré comme un transfuge du PS dans la mesure où il y effectua un bout de chemin du temps de l'union progressiste sénégalaise (UPS) l'ancêtre du PS<sup>273</sup>. Cependant, depuis 1974, il est la véritable incarnation de l'opposition. En outre, les partis politiques de sensibilité marxiste que sont le parti africain pour l'indépendance (PAI), le parti pour l'indépendance et le travail (PIT), la ligue démocratique-mouvement pour le travail (LD-MPT) ou encore And Jëff ont toujours été des opposants notoires du pouvoir en place. La coalition SOPI ayant porté Me Wade au pouvoir en 2000, quoique hétéroclite témoigne donc bel et bien de

---

<sup>273</sup> Il faut tout de même savoir gré à Me Wade à cette époque du parti unique car l'alternative se jouait entre le ralliement plus ou moins forcé et la dissolution.

Cas de ralliement : le parti de la solidarité sénégalaise, en 1960 ; le bloc des masses sénégalaises en 1963 ; le PRA-Rénovation, fraction dissidente du PRA-Sénégal en 1964 ou le PRA lui-même en 1966.

Cas de dissolution : le Parti Africain de l'Indépendance en 1960 ou encore le Front National Sénégalais du Pr Cheikh Anta Diop en 1964

l'alternance. Tel n'est pas encore le cas en République du Mali bien qu'il y ait eu souvent des changements de régime.

En effet, le premier changement intervenu en 1968 fait suite à un coup de force des militaires et a plongé le pays dans une forme d'hibernation démocratique de vingt-trois ans. Le second est l'oeuvre d'un mouvement profondément populaire appuyé par quelques éléments des forces armées et de sécurité de culture républicaine. Cette coalition, après avoir mis fin à l'autoritarisme soldatesque en mars 1991, a donné naissance à une troisième République, réellement démocratique. Certes, le régime a connu une crise aiguë en 2012 sous le coup de boulot concomitant de militaires incultes et indisciplinés, au Sud et de groupuscules à la fois aventuriers et terroristes, au Nord. Il n'a dû son salut qu'à l'intervention de la communauté internationale.

Pourtant, malgré l'instauration de la démocratie et bien qu'il ait eu des élections présidentielles libres, transparentes et crédibles, la thèse de l'alternance peut difficilement être retenue. L'élection de M. Alpha Oumar Konaré (AOK) à la magistrature suprême après les processus de transition démocratique marque une rupture avec la deuxième République animée par les militaires et non une alternance. L'avènement du Général Amadou Toumani Touré (ATT) à la tête du pays en 2002 ne constitue pas non plus une alternance. Outre qu'il faisait partie du personnel politique et militaire ayant géré la transition démocratique – il était d'ailleurs le président du comité de transition pour le salut du peuple<sup>274</sup> (CTSP), il a énormément bénéficié pour son élection de la bienveillance de l'alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA)<sup>275</sup>, parti largement majoritaire.

Il en est de même des élections de 2013. Les deux candidats du second tour sont tous les deux issus du même parti ADEMA. M. Soumaïla Cissé, finaliste malheureux, a été un très proche

---

<sup>274</sup> Le comité de transition pour le salut du peuple est un organe issu de la négociation entre le comité de coordination des associations et organisations démocratiques (CCAOD) et le comité de réconciliation nationale des forces armées et de sécurité ; il était composé de 25 membres : 15 représentants de la CCAOD et 10 représentants des forces armées et de sécurité

<sup>275</sup> À vrai dire, l'ADEMA était initialement une association de plusieurs mouvements clandestins de lutte contre le régime militaire ; elle se composait de l'union soudanaise rassemblement démocratique africain (RDA), du parti malien pour la révolution et la démocratie (PMRD), du parti malien du travail (PMT), du front démocratique des patriotes maliens (FDPM) regroupant les maliens de l'étranger notamment ceux de France et du parti africain pour la solidarité et la justice (PASJ). Ce dernier parti a fini par s'approprier le sigle sous le vocable d'ADEMA-PASJ

collaborateur du premier Président de la troisième République jusqu'à devenir son Ministre des finances et de l'économie avant de créer sa propre formation, l'union pour la république et la démocratie (URD) en compagnie de M Younoussi Touré, également ancien Premier Ministre du même Alpha Oumar Konaré. M. Ibrahim Boubacar Keïta (IBK), le vainqueur, l'a été aussi ; il fut son Ministre des affaires étrangères avant d'être le Premier Ministre. Ce dernier a également été le Président de l'Assemblée Nationale sous la Présidence d'ATT avant de créer le parti du rassemblement pour le Mali (RPM). Il n'est donc pas judicieux de parler d'alternance en République du Mali ; la classe politique est la même depuis l'avènement du régime démocratique et les personnes qui animent le débat politique sont presque toutes issues de la même formation politique : l'ADEMA. Il s'avère par conséquent urgent, en même temps évident pour consolider la démocratie et surtout élever le débat puis l'enrichir, d'institutionnaliser l'opposition.

## 2. L'institutionnalisation de l'opposition

Comme le souligne à juste titre le Professeur B. Guèye : « Le respect de l'opposition est une conséquence de la proclamation des libertés »<sup>276</sup>. Mieux que toute autre institution, la présence

---

<sup>276</sup> B. Guèye, op. Cit., p.10 et s. : « Le respect de l'opposition est une conséquence de la proclamation des libertés. Il représente une des vertus cardinales de la démocratie libérale sur le plan politique. En effet, le jeu de la liberté doit conduire à la diversité des opinions à propos de la gestion des affaires publiques. La liberté appelle donc l'existence de partis politiques destinés à se succéder au pouvoir. L'opposition d'aujourd'hui a naturellement vocation à devenir la majorité de demain. C'est pourquoi elle doit être respectée et protégée. Elle est une composante essentielle de la démocratie en ce qu'elle offre aux citoyens une alternative à la politique définie et appliquée par le régime politique en place. Elle assume au fond une mission de service public : contrôler et critiquer l'action gouvernementale, proposer des valeurs, des idées et un projet de société alternatifs à ceux véhiculés et appliqués par le parti ou la coalition de partis au pouvoir, et briguer les suffrages des citoyens.

La reconnaissance de l'opposition a été pendant plus de trois décennies une des préoccupations politiques majeures des démocraties africaines ...

L'existence d'une minorité ou d'une opposition est une dimension constitutive de l'Etat démocratique. L'opposition en question ici ne désigne pas seulement le groupe politique le moins représenté à l'assemblée législative avec lequel, conformément aux vœux de Kelsen, le gouvernement de l'Etat démocratique est susceptible de négocier des compromis, mais surtout l'ensemble formé par les citoyens fondamentalement hostiles aux objectifs du régime en place, fussent-ils organisés ou non.

Reconnaître un statut à l'opposition constitue de ce fait une opportunité pour celle-ci d'avoir les moyens de porter son message au peuple et de conquérir ses suffrages à l'occasion d'élections pluralistes transparentes, loyales et sincères.

Les nouvelles Constitutions africaines ne se contentent pas de reconnaître l'opposition ; certaines d'entre elles

dans le paysage politique d'un pays d'une opposition crédible présente incontestablement la marque de la vitalité d'un Etat de droit. Le contrôle de constitutionnalité est déterminant dans la consolidation de la démocratie. Mais, c'est surtout l'acceptation d'une opposition critique à la suite de la restauration du multipartisme qui symbolise le mieux le renouveau démocratique. Il est également vrai que la fin de la bipolarisation dans les relations internationales n'a pas été sans conséquence sur cet état d'esprit. Ce processus a néanmoins conduit à la présence d'un contre-pouvoir accepté et toléré par le pouvoir (a). Cet espace consenti sert parfaitement, en grande partie, d'exécutoire pour les populations (b).

a) La nécessité d'un contre-pouvoir

Le contre-pouvoir ne peut être que bénéfique à la démocratie. Il participe indiscutablement au renforcement de l'Etat de droit. Cette disposition louable commence par l'institutionnalisation d'une opposition. L'idée d'institutionnalisation de l'opposition correspond à l'avènement du multipartisme même si elle a mis du temps à se dessiner. Pourtant, le multipartisme existait bel et bien au lendemain des indépendances. Mais, par la force des choses il a disparu du paysage politique cédant la place au régime du parti unique. Pour ce faire, des partis ont été absorbés d'autres ont été carrément interdits.

Ainsi, nombre d'opposants se sont trouvés soit en prison sinon en exil. C'est pourquoi, il n'est pas étonnant d'assister aux différents ralliements des opposants au pouvoir en place. Il faut admettre que le travail de sape de l'opposition a fini par porter des fruits. Dès 1976, le multipartisme a été instauré au Sénégal. D'abord limité arbitrairement à trois, le nombre de partis y a été porté à

---

affirment lui attribuer un statut formel destiné à assurer son expression, sa représentation dans les instances de la République, son inscription dans le débat parlementaire et sa participation dans certains organes de travail ...

L'adoption d'un statut de l'opposition est devenue une aspiration majeure des démocraties en construction.

Plusieurs pays africains en ont érigé au profit de leur opposition politique, à l'instar du Congo. Il en est ainsi du Mali, du Burkina Faso et du Niger.

Certains pays sont allés plus loin en associant l'opposition à l'exercice du pouvoir dans le cadre de gouvernement d'union nationale (Sénégal, Afrique du Sud, Mali, Gabon, Togo ...). Le nouveau constitutionnalisme africain postule par ailleurs l'Etat de droit »

quatre. Ceux-ci étaient censés représenter quatre courants<sup>277</sup>. Il faut attendre M. Diouf, le successeur du Président Senghor qui a sagement anticipé les bouleversements géopolitiques futurs dans le monde en admettant le multipartisme intégral.

Toutefois, l'alternance politique ne viendra pas immédiatement. Il n'en demeure pas moins que l'espace politique est devenu plus démocratique et la presse totalement libre. A la même période, la République du Mali a emprunté une toute autre trajectoire. Son président n'a rien voulu entendre bien qu'étant au pouvoir depuis 1968, date du renversement du premier régime ayant conduit le pays à l'indépendance. Il a été, également, insensible à l'appel issu du sommet de La Baule.

Ce sommet franco-africain recommandait plus de démocratie voire si possible le partage du pouvoir avec l'opposition sinon l'association de celle-ci à la gestion des affaires du pays. C'est ainsi que l'aide internationale était désormais liée à ce processus de libéralisation des institutions. En tout état de cause, aucune autre alternative ne pouvait, raisonnablement, être envisageable eu égard à la nouvelle donne dans les relations internationales à la suite des bouleversements survenus dans l'ancien bloc de l'Est.

Ainsi, ici et là, des conférences nationales ont eu lieu à l'issue desquelles, très souvent, l'opposition s'est vue conférer le rôle de contre-pouvoir. Les gouvernants n'ont pas mis beaucoup de temps à s'apercevoir tout l'intérêt qu'ils pouvaient tirer profit de l'existence d'une opposition servant de courroie de transmission des préoccupations des citoyens. Les prérogatives concédées à l'opposition sont d'autant bénéfiques au pouvoir que ce dernier dispose davantage d'opportunité de s'atteler en toute quiétude à la mission que le peuple lui a confiée. Car l'opposition étant par nature minoritaire, elle n'a aucune chance de renverser le gouvernement. Tout au plus, elle ne peut servir que de caisse de résonance des humeurs du pays profond. Sa détermination donne l'impression aux observateurs de lutter farouchement contre le pouvoir. L'opinion publique, notamment la société civile, a sincèrement le sentiment d'être entendue par la classe politique.

---

<sup>277</sup> Les conservateurs avec Me B. Guèye ; les libéraux avec Me A. Wade ; les socialistes avec le Président L. S. Senghor et les communistes avec le Pr. M. Diop

## b) Un exutoire pour les populations

Dans le même temps, les citoyens abandonnent la rue ; ils ont la ferme conviction d'avoir enfin trouvé des défenseurs qui ne les décevront pas. Ils peuvent enterrer la hache de guerre. Ils caressent l'espoir de voir leurs aspirations favorablement traitées lors des prochaines joutes électorales. Ce sera une opportunité de sanctionner les gouvernants.

L'opposition permet d'éviter que le gouvernement ait les mains libres en même temps qu'elle sert d'exécutoire aux populations. Un exécutoire au final aux gouvernants. En tant qu'institution reconnue et respectée, l'opposition devient un outil, un moyen de cristallisation des frustrations, des rancœurs éprouvées des populations à travers leurs représentants.

Cette atmosphère donne à l'opinion publique la possibilité de censure du gouvernement en place. Le bulletin de vote devient ainsi un antidote de la prise du pouvoir par la violence. Plus que jamais, la présence de contre-pouvoirs dans l'espace public s'avère capitale. Elle est en outre un gage de stabilité politique.

Le contre-pouvoir consenti à l'opposition s'avère être une des plus grandes trouvailles de l'après processus de transition démocratique. La nouveauté a consisté à transposer les affrontements de rue à une enceinte démocratique qu'est le siège de la représentation nationale. Les rapports entre pouvoir et opposition sont devenus plus civilisés.

Ces échanges, quelle que soit leur intensité, se déroulent dans un espace d'interpellation démocratique. Ce lieu devient du même coup un exécutoire pour les populations. Celles-ci réalisent ainsi la découverte d'un endroit où leurs doléances trouvent un écho.

Les violences politiques ont naturellement cédé la place aux revendications démocratiques. La parole s'est libérée. Les membres peuvent faire remonter les griefs des masses populaires. Ces dernières deviennent plus patientes. Car, elles prennent conscience qu'elles pourront se faire entendre à la première occasion.

Certes, certaines pratiques n'ont pas complètement disparu. Malgré le pluralisme politique, il subsiste toujours le phénomène du parti dominant. Celui-ci tient solidement les rênes du pouvoir. Les citoyens ont tendance à reconduire l'équipe en place. Il n'empêche que l'institutionnalisation de

l'opposition permet de canaliser les frustrations et les désenchantements qui en d'autres époques n'auraient pas manqué de provoquer des séismes sociaux dans les deux pays.

En revanche, deux pratiques très fâcheuses sont susceptibles d'altérer le pluralisme politique et même de saper la démocratie. Ce sont : la transhumance<sup>278</sup> politique et la recommandation (dikan en malinké ; ndigal en wolof)<sup>279</sup>.

### c) La transhumance politique

La transhumance politique appelée encore nomadisme consiste à rejoindre les formations politiques victorieuses sans aucune considération idéologique. Ses adeptes ne sont animés d'aucune conviction politique. Leur seule et unique préoccupation est l'appât du gain ou de postes. Ils saisissent toute opportunité pour arriver à leurs fins. Me Wade a beaucoup bénéficié du phénomène de la transhumance en 2000 et 2007 avant d'en être la victime en 2012.

---

<sup>278</sup> Association des Secrétaires Généraux de la Francophonie (ASGPF), réunion tenue à Bruxelles et Luxembourg du 9 au 12 septembre 2009. La transhumance politique évoquée à travers des faits constatés dans quelques pays, p. 2 : « La transhumance, dans le vocabulaire agricole, est la migration périodique des troupeaux à la recherche de meilleurs pâturages. par analogie, la « transhumance politique est cette attitude individuelle ou collective de se mouvoir d'un groupe politique à un autre, d'une affiliation à une autre et de façon intempestive, des femmes et des hommes engagés dans la vie publique.

Certains élus peuvent se sentir non liés aux partis politiques au nom desquels ils se sont présentés en raison de l'absence de véritables idéologies justifiant l'appartenance à tel ou tel parti. Les élus peuvent aussi estimer que ce sont eux qui apportent un plus au partis aux partis. Dans certains cas, les nomades le plus souvent ne s'intéressent pas aux idéologies ou principes avancés par les partis. Ils peuvent dans ce cas rechercher une stabilité financière. Dans les pays où les oppositions sont fragilisées par rapport au parti au pouvoir, certains élus de l'opposition transhument pour s'assurer les avantages de la majorité. Les députés peuvent être tentés de joindre un parti qu'ils estiment susceptible d'être appelé au gouvernement.

À travers ce que qu'on lire d'autre sur le nomadisme politique des élus, celui-ci peut avoir son mauvais côté tout au moins pour le parti des migrations. Le plus souvent ces mouvements s'accompagnent de déballage, de révélations, de secrets des partis que l'on quitte voire même de règlement de compte entre individus, ce qui peut conduire à une véritable déstabilisation. En cas de grande ampleur, ça pourrait même en plus de perturber les groupes parlementaires ou les partis politiques et contribuer à la déstabilisation des bureaux des chambres. Or ce qui caractérise une démocratie mûre, c'est que les partis qui ont perdu les élections laissent la majorité au pouvoir gouverner, eux n'exerçant qu'une opposition responsable. En cas d'instabilité, l'opposition risque d'avoir l'ambition de prendre le pouvoir sans recourir aux urnes, par un simple jeu d'alliance et de déstabilisation, ce que la majorité issue des urnes admet difficilement.

Le nomadisme peut aussi dans certains cas ne résulter que d'un retournement de veste et d'une course vers les privilèges dans les rouages des institutions républicaines ».

<sup>279</sup> Voir supra, note n° 233, p. 159

Ce phénomène de transhumance n'est pas propre au seul parti démocratique sénégalais de Me Wade. Le Président Macky Sall en a également bénéficié après son élection à la tête du pays.

C'est aussi le cas en République du Mali. Ainsi, le Président IBK dont la formation politique n'avait que onze députés dans la dernière législature, à présent, en dispose une soixantaine à l'issue des dernières élections. Si la transhumance est une démarche volontaire, il n'en est pas de même de la recommandation.

#### d) La recommandation en politique

Cette dernière émane en effet d'un personnage très influent qui impose sa volonté à un individu ou un groupe et même à un clan. Le personnage qui donne ces directives est le plus souvent un chef traditionnel ou religieux. Ainsi, certains responsables politiques préfèrent s'allier à ces notables en leur promettant des cadeaux ou la réalisation d'infrastructures.

Elle peut être très néfaste en politique notamment en matière électorale. Elle est de nature à fausser pas mal de résultats électoraux. Une autre pratique et non des moindres est la multiplication des petites formations politiques. Ces dernières participent à l'émiettement et à l'éparpillement des voix au point de rendre toute majorité impossible à trouver pour gouverner. Toutes choses qui contribuent à éroder, évidemment, le socle de la démocratie. Outre la proscription du nomadisme électoral, l'instauration d'une charte de l'élu serait aussi de nature à conforter l'assise démocratique. Cette charte doit avoir pour objectif la moralisation de la vie politique. Celle-ci doit certainement être axée dans la transparence notamment des patrimoines des élus mais également des membres de la haute hiérarchie de l'Administration.

## **Conclusion de la première partie**

Le principe démocratique est indissociable de l'Etat au droit. Ce message est bien reçu tant au Sénégal qu'au Mali.

Il ne fait aucun doute que cette nouvelle impulsion dans la pratique politique résulte de la mondialisation de l'Etat de droit<sup>280</sup>. Celui-ci se singularise en effet par l'obéissance de la hiérarchie des normes ; le respect des droits de l'homme ainsi que l'observation de la séparation des pouvoirs, notamment, de l'équilibre entre eux.

L'espérance suscitée par les processus de transition démocratique n'a pas été vaine car l'instauration et même l'institutionnalisation du débat public a constitué une avancée indéniable. Il en est ainsi de l'espace d'interpellation démocratique (EID) au Mali ou du cadre de concertation et d'action de la société civile (CASC) au Sénégal. La parole s'est trouvée libérée sans crainte des foudres des gouvernants.

Les masses ont pris conscience de l'importance de leur impact et plus rien ne peut plus se faire sans leur assentiment.

Néanmoins, il subsiste encore un grand défi. C'est celui concernant le contrôle des juridictions. Il est délicat car il n'est qu'à ses balbutiements. Cette problématique intéresse toutes les juridictions qu'elles soient de l'ordre constitutionnel, de l'ordre judiciaire ou même de l'ordre administratif.

Le contrôle de constitutionnalité<sup>281</sup> pendant la période du parti unique était plus formelle qu'effective. Il était l'apanage exclusif du chef de l'Etat, père de la nation. Le contrôle de légalité, non plus, n'échappait pas à son emprise. Il ne faut donc pas s'étonner que le juge administratif ne se soit jamais singularisé par un quelconque empressement à connaître l'activité de l'Administration encore moins la sanctionner. Le pouvoir juridictionnel (constitutionnel, judiciaire

---

<sup>280</sup> CHEVALLIER J., La mondialisation de l'Etat de droit, in Droit et Politique à la croisée des cultures, Mélanges Philippe Ardant, LGDJ, 1999, pp 325-337

<sup>281</sup> Le contrôle de constitutionnalité a vu le jour aux Etats-Unis à la suite de la décision Marbury contre Madison, rendue par la Cour Suprême en 1803 et écartant l'application d'une loi fédérale contraire à la Constitution. En effet, la Constitution de 1787 a posé l'exigence du respect de la Constitution fédérale par les Constitutions et les lois des Etats fédérés. Elle consacre la primauté de la Constitution sur la loi comme la volonté du peuple à celle de ses représentants.

comme administratif) était par conséquent une illusion.

Les récentes Constitutions<sup>282</sup> marquent, sans conteste, une rupture avec les anciennes pratiques. La préoccupation est désormais, l'affirmation d'un véritable Etat de droit, particulièrement le rejet de tout autoritarisme et la protection des libertés fondamentales.

La difficulté du pouvoir juridictionnel tient surtout à l'interventionnisme de la puissance publique. Celui-ci se manifeste par une prolifération de procédures au point de nuire au besoin impérieux de transparence. Ce sont autant de raisons d'en appeler à une consolidation efficiente de l'Etat de droit.

---

<sup>282</sup> Le Professeur L. Favoreu considère la Constitution comme un régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics : RDP, 1965, 5 et s.

**Deuxième partie : La consolidation efficiente de l'Etat de droit**

Il s'agit, sans doute, d'un excès de langage que de parler de renouveau démocratique. En effet, les régimes ont plutôt manifesté, à ce jour, des positions autoritaires. Ces comportements ont conduit à un dialogue de sourds entre les gouvernants et un large pan de la population. Ils ont rendu le climat social très tendu. Les manifestations sont devenues dures et violentes. En même temps, le peu de biens appartenant à l'Etat ont subi à l'occasion d'énormes dégradations.

Si au Sénégal, les tensions n'ont pas totalement dégénéré ; force est de constater qu'elles ont été contenues. En revanche, au Mali, elles ont débouché par la prise du pouvoir des militaires et l'instauration d'un régime d'exception. Pourtant, des institutions formellement démocratiques étaient présentes. Toutefois, elles étaient inopérantes voire inutiles du fait de la politique du consensus<sup>283</sup>.

Dans ces conditions, il est surtout question d'instaurer la démocratie et magnifier le respect de règles transcendantes, bien évidemment, sous le contrôle du pouvoir juridictionnel. Elle passe inexorablement par le respect de la norme supérieure qui est la Constitution.

Dans l'Etat de droit, celle-ci consacre des droits et libertés en même temps qu'elle soumet les autorités au respect du droit et de certaines procédures. Cette obligation de respecter les droits fondamentaux est sanctionnée par la nullité des lois expressément prévue par diverses Constitutions. Il en est ainsi dans la plupart des démocraties libérales de même que dans les pays en voie de développement. Incontestablement, la gestion patrimoniale du pouvoir a vécu, après les processus de transition démocratique survenus au Mali et au Sénégal<sup>284</sup>. L'idée que nul n'est au-

---

<sup>283</sup> Susanna Wing, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007)*, La quête d'un Etat de droit, éd. Karthala, 2013, p. 119 : « Le durable manque d'opposition au Mali est clairement le résultat de la non-affiliation partisane du président. Les principaux opposants potentiels, plutôt que de s'organiser à l'échelle contre le pouvoir, ont choisi la modération en espérant, peut-être, une intégration au régime grâce à une flatteuse nomination ministérielle.

Cette période politique du « consensus » est, en fait, problématique car elle s'accompagne d'un affaiblissement du dialogue. Konaré avait souvent évoqué ce consensus, mais en l'associant au dialogue. Malheureusement, pendant le premier mandat d'ATT, la politique du consensus a été liée à la disparition d'une réelle opposition. Or, le consensus sans dialogue peut constituer une menace pour la démocratie. L'année 2007 a été célébrée par la presse comme marquant le terme de ce consensus et le retour d'une opposition active. L'expression de la critique ouverte des jeux de la classe politique est vitale. C'est une manifestation importante des capacités du pays à relever les défis de la construction démocratique ».

<sup>284</sup> Les alternances ne se sont pas déroulées de la même manière au Mali et au Sénégal. Dans ce dernier pays, le

dessus des lois est devenue une réalité ; l'impunité est désormais proscrite. Une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir s'est imposée. Certes, celle-ci n'est pas survenue d'un coup de baguette magique tant il est vrai que les leaders se sont sentis, la plupart du temps, investis d'une mission presque divine. Beaucoup d'entre eux la considèrent comme une charge providentielle. Pour autant, la nouvelle pratique institutionnelle n'est pas de tout repos. Elle implique outre la pérennisation d'une culture démocratique (Chapitre I), la pacification de la vie politique (Chapitre II).

---

processus s'est fait pacifiquement. C'est à l'issue d'élections transparentes et démocratiques organisées par les autorités en place que l'opposition « SOPI », changement en langue Wolof, bien que hétéroclite, est arrivée au pouvoir. En effet, elle a été aidée par certains alliés du pouvoir en place ; la préoccupation principale étant de faire partir le Président Abdou Diouf. Mais, cette opposition qui a porté à sa tête Me Abdoulaye Wade a fini par voler en éclats. Au Mali, le processus ayant abouti à la transition démocratique a été beaucoup plus violent. C'est à la suite de manifestations réprimées dans le sang qu'une partie de l'armée avec à sa tête le Lieutenant- Colonel Amadou Toumani Touré (ATT) a rejoint le mouvement populaire. C'est cette coalition des forces démocratique civile et militaire qui a eu raison du régime du Général Moussa Traoré. Après une brève transition, des élections ont été organisées de façon transparente et démocratique. Celles-ci ont été, bien entendu, remportées par le parti Adema du Professeur Oumar Konaré, premier Président de la troisième République.

## Chapitre I : La pérennisation de la culture démocratique

La pérennisation de la culture démocratique sonne inévitablement le glas de la pratique de l'autoritarisme comme méthode politique de gestion des affaires publiques. Cet échec du pouvoir autocratique traduit une volonté inébranlable de primer l'Etat de droit. L'illustration la plus manifeste est la constitutionnalisation des règles préétablies, transparentes et acceptées par l'ensemble des acteurs politiques. Cette culture démocratique est inévitable et doit être présente à l'esprit de tous les protagonistes du débat national. Chacun se doit d'être persuadé que seules les élections peuvent conduire à l'exercice du pouvoir. Les élections doivent également permettre d'écarter celles et ceux qui n'ont pas eu la chance d'avoir l'assentiment de la majorité de leurs concitoyens.

Bien entendu, toutes les normes adoptées par le camp victorieux doivent tendre au respect de la personne humaine qui est au coeur de toute action politique. Celle-ci est encore plus significative compte tenu de l'héritage colonial caractérisé par un découpage territorial arbitraire. Pour autant, l'ancrage de la culture démocratique ne saurait être effectif sans la sacralisation de la personne humaine (section 1) ce qui sous-tend le traitement judiciaire de la question nationale (section 2).

### Section 1 : La sacralisation de la personne humaine

L'Etat de droit signifie le respect du droit et des libertés. Il s'oppose à toutes les formes de dictatures qui font prévaloir la volonté d'un individu ou de quelques - uns sur la volonté populaire. C'est pourquoi, une des missions essentielles de l'Etat de droit est la protection et même la garantie des droits de l'homme. Cette notion de droits de l'homme repose sur l'idée qu'il existe un certain nombre de droits fondamentaux, inconditionnés et imprescriptibles comme le droit à la vie, le droit à l'instruction, le droit d'exprimer librement ses pensées. Elle s'inscrit, également, dans la défense des citoyens contre les dérives du parlementarisme majoritaire. Elle implique le respect des libertés et la prééminence du droit. Même si la protection de l'individu se traduit par la ferme

affirmation du principe démocratique, il n'en demeure pas moins que l'avènement d'une nouvelle génération de droits encore plus pressants implique l'inévitable synergie entre l'Etat de droit et l'Etat providence. Ces nouveaux droits sont le plus souvent des droits sociaux. C'est notamment le cas du droit au logement, du droit au travail, du droit à la santé voire du droit à un bel environnement ou à un meilleur cadre de vie. La solidarité devient plus qu'indispensable non seulement entre les générations mais également entre les individus. La paix sociale est à ce prix. Pour autant, cette socialisation des rapports humains (Paragraphe 1) ne peut suffire sans la préservation de la dignité humaine (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1. La socialisation des rapports humains

La socialisation des rapports humains dans la société africaine est un fait indéniable plus encore dans cette contrée qui a vu naître tant de grands empires comme celui du Mali a pu l'être.

La question du social est une préoccupation constante tant en République du Mali qu'au Sénégal. En effet, la solidarité africaine suppose, que tous les êtres humains sont de la même famille<sup>285</sup>. Ils

---

<sup>285</sup> Samba Thiam, Introduction historique au droit en Afrique, L'Harmattan, 2011, pp. 159-160 "La notion traditionnelle de la famille en Afrique" : « L'organisation sociale se fonde essentiellement sur la parenté et les classes d'âge, en ce sens qu'elle assure la cohésion sociale et garantit l'ordre politique. Le groupe se rattache à un ancêtre commun. Et l'on parle, soit de parenté patrilinéaire, soit de parenté matrilinéaire. Au-delà de la consanguinité, Raymond VERDIER (L'individu face au pouvoir dans les sociétés traditionnelles d'Afrique noire, 1988) définit la parenté comme le lieu où l'être humain se définit socialement. Le professeur Samba TRAORE (Corpus soninké : Parenté et Mariage, 1985) confirme l'idée communautaire de la parenté chez les Soninké, car à toutes les phases de la vie, l'individu est inséré dans un groupe ou des groupes dont il partage la vie et les activités. Bairu Tafla (La notion de pouvoir dans l'Afrique traditionnelle, 1986) le corrobore, en précisant qu'à la base de la société éthiopienne, comme d'ailleurs dans presque tout le reste de l'Afrique, on trouve la communauté constituée par la famille élargie. Le juge africain, Ousmane Camara (Mémoire d'un juge africain, 2010), précise, avec fermeté, que si en Europe, l'isolement est de mise, en Afrique au contraire, quelles que soient les circonstances, l'individu seul n'existe pas, il se meut dans un univers social qui l'enveloppe et le dépasse en même temps. Il en résulte que les droits de la communauté l'emportent sur les droits de l'individu. Joseph John-Nambo (Religion et Droit traditionnel africain) précise que les valeurs ne sont pas individualistes parce que l'individu est plus la voix de son groupe qu'un acteur inséparable du groupe. Effectivement, dans les sociétés traditionnelles, comme chez les Romains, que l'on assimile, à juste titre, à l'autorité du groupe et au respect des coutumes ancestrales. Ainsi, par exemple, c'est la famille qui donne le droit du mariage, sachant que le mariage garantit obligatoirement une certaine autorité dans l'ordre familial. Dans cet ordre le plus âgé est, en principe, le chef de famille qui exerce la puissance paternelle. À sa mort, succédera un frère ou un fils, chargé également de répartir les biens du de cujas

ne sont pas tous forcément unis par les liens du sang. Pour autant, ils sont parents. La parenté n'est donc pas seulement être de la même lignée directe ou encore vivre sous le même toit<sup>286</sup>. Les parents sont, bien sûr, tous les frères et sœurs des mêmes père et mère, tous les membres de la même concession, du clan, du quartier, du village et bien au-delà. Certes, de nos jours, la solidarité n'est pas propre à l'Afrique seulement. La solidarité qui unit les hommes a donné lieu, d'une certaine manière, à la doctrine du solidarisme en Europe notamment en France<sup>287</sup>.

---

entre les membres de la famille. Il en découle le rôle politique de la famille. En effet, la famille protège l'individu par l'intermédiaire du patriarche. On dit qu'il exerce la primauté, si bien qu'il constitue « le relais entre les générations éteintes et les générations présentes ».

<sup>286</sup> Lamine N'DIAYE, Parenté et mort chez les Wolof, Traditions et modernité au Sénégal, L'Harmattan, 2009, p. 33 & s., "Définition de la parenté wolof" : « Il n'existe pas de société négro-africaine qui ne fonde son organisation sociale essentiellement sur la parenté, qu'elle soit réelle avec la consanguinité par exemple, ou rituelle avec la place occupée par la parenté symbolique ou fictive dans le fonctionnement des systèmes sociaux des communautés noires d'Afrique.

C'est dans cette perspective d'ailleurs que la société wolof sénégalaise postule dans ses représentations, l'idéologie d'une personnalité axée sur le principe d'une parenté qui fonctionne selon les lois symboliques du « sang paternel » (*deretu baay*) et du « sein maternel » (*weenu ndey*).

Il nous est toutefois permis d'avancer que la clé de l'immortalité est, en milieu wolof, aux « mains » de la postérité. De cette sorte, disposer d'enfants constitue l'arme la plus efficace sinon l'une des armes les plus efficaces dont quelqu'un peut se doter pour défier la mort-néantisation.

C'est dire que l'utopie de la « mort-pour-toujours » bat son plein dans une société qui conçoit, dans son univers symbolique, la réalité d'un enfant-prolongement. Dans une telle atmosphère, la procréation est seule garante de l'éternité aussi bien individuelle que générationnelle, c'est-à-dire de l'« éternisation » toujours et partout souhaitée du *phylum* social.

Eu égard à cet ensemble de représentations, l'enfant devient un prolongement qui, se trouvant dans un espace et dans temps qui définit, existe aussi dans un espace et dans un temps qui perdurent dans un infini imaginal. Dans ces conditions, il est certain qu'« avoir des enfants » est d'une importance capitale et le fait de ne pas satisfaire ce besoin entraîne, dans la plupart des cas, un malaise vécu individuellement et socialement.

Nous pouvons ainsi dire que, être parent, en pays wolof, c'est non seulement se réclamer d'un ancêtre commun, appartenir au même patrilignage ou au même matrilignage, mais aussi, c'est l'un des moyens par lequel se joue la « mort de la mort ». La parenté rend la vie possible et lui donne un sens. Elle est l'une des conditions sinon la condition *sine qua non* du non-anéantissement. Nous précisons que cette représentation sociale semble être universelle.

Être parent en milieu wolof c'est, s'immortaliser, c'est se fixer dans l'atemporel, c'est, en un mot, exister définitivement. C'est pour cette raison qu'il faut nécessairement être en possession d'enfants pour « gagner » son existence et perdurer vraisemblablement.

En fait, nous pouvons même dire que, dans la société wolof sénégalaise, penser l'homme dans son individualité, l'individuer en quelque sorte, revient à s'exposer à des difficultés fondamentales. L'individu se pense dans et par sa communauté de naissance et de mort qui l'a « fabriqué » en tant qu'être social.

Ainsi, la personnalité wolof s'articule autour de ceux composantes fondatrices de la filiation qui sont le « sang » et le « sein », symboliquement véhiculés par le patrilignage et le matrilignage ».

<sup>287</sup> Le solidarisme est une doctrine de philosophie politique et sociale facilement identifiable. Il est né à la charnière

La solidarité implique une interdépendance entre les hommes. Elle privilégie le vivre ensemble et surtout l'entraide mais également la fraternité. Cette solidarité se fonde sur l'idée que les hommes sont membres d'une même communauté et par conséquent ils sont tous des frères.

C'est pourquoi, nombre de pays ont élevé cette dernière au rang de principe constitutionnel. Elle est une pratique très ancienne dans les deux pays et une composante de la solidarité africaine, élevée au rang de doctrine (A). Elle ne diffère guère de la doctrine sous-tendant le solidarisme (B).

#### A. La solidarité africaine

La solidarité africaine se manifeste de différentes manières dans les structures socio-économiques. Elle traduit l'indispensable interdépendance sociale. Elle privilégie le devoir que tout individu a à l'égard de sa famille, de sa communauté, de son village et même de son pays. Ce devoir outre qu'il est primordial, fondamental, il passe avant même son propre droit. C'est donc un corpus de règles animant la vie en commun. Cette solidarité est naturelle, spontanée, gratuite. Elle demeure une obligation, certes, d'ordre moral. Outre qu'elle affermit les liens sociaux (1), elle participe pleinement au règlement pacifique de nombreux conflits (2).

#### 1. L'affermissement des liens sociaux

Les liens sociaux s'articulent principalement autour du système de parenté (a)<sup>288</sup>. L'affermissement de celui-ci se manifeste incontestablement à travers l'institution du « sanankouya » appelée encore parenté à plaisanterie<sup>289</sup> (b).

---

des 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles, dans le milieu radical. Il est directement lié à la troisième République Française. Léon Bourgeois semble être le précurseur. Toutefois, ce terme est une déclinaison du verbe « solidariser » apparu sous la plume de Bouglé, en 1887. Les dictionnaires de langue française ne mentionnent pas le terme de solidarisme qui relève de la sociologie. Les ouvrages s'arrêtent à l'adjectif « solidaire ». Celui-ci appartient au champ linguistique juridique.

<sup>288</sup> « Le sanan kunya et le tanamanyöya » ou parenté plaisante qui fait l'objet de l'énoncé 7 de la Charte a créé entre les mandenka des liens conviviaux plus ou moins solides selon les cas, mais qui concourent tous à la culture de la tolérance et de la coexistence pacifique. La parenté plaisante, comme l'appelle si fréquemment M. Raphaël N'Diaye, ne fut pas une création de Kurukan Fuga, mais c'est la Charte qui l'a institutionnalisée. In CELTHO, La Charte de Kurukan Fuga : Aux sources d'une pensée politique en Afrique, L'Harmattan, 2008, p.45, note n° 6

<sup>289</sup> Alhassane Cherif, La parenté à plaisanterie (Le sanankouya) : un atout pour le dialogue et la cohésion sociale en

#### a) Les différentes parentés

La parenté est, par excellence, la clef de voûte des relations sociétales sur le territoire de l'ancien Empire du Mali. Elle peut, en effet, concerner tout un campement, un quartier ou même tout un village. Elle est le lieu d'échange d'une grande convivialité. Elle est à la base du clan et des lignages. Le clan regroupe tous les descendants d'un même ancêtre. C'est la parenté généalogique élargie par opposition à la parenté généalogique restreinte qui n'est autre que la famille élargie. Cette dernière correspond à plusieurs concessions.

La parenté est également le cadre de l'activité économique locale. Celui-ci est non seulement un lieu de production mais également de consommation et peut même devenir un lieu politique voire de pouvoir. En outre, le principe hiérarchique n'y est pas absent. La parenté repose, en effet, sur un système fortement hiérarchisé. Chaque membre occupe une place bien déterminée. Et, ce principe hiérarchique conditionne bien souvent la transmission du pouvoir ainsi que le patrimoine. Car, cette transmission s'effectue d'aîné à cadet ce, les frères avant les enfants.

Ainsi, le membre est toujours confronté à un supérieur ou un inférieur, bien évidemment, en dehors de la classe d'âge. On obéit à l'aîné et on protège le cadet. La solidarité est un autre facteur caractéristique de la parenté dans cet espace sahélien.

Aussi, l'appartenance à un groupe de parenté confère aux membres une solidarité agissante sans faille. Les fortunés sont sollicités en permanence et sont dans l'obligation de s'exécuter.

D'ailleurs, ce n'est qu'un juste retour de bons procédés. Car, le bienfaiteur ne peut pas oublier que tous les parents ont initialement investi, sans compter, pour sa réussite. C'est pourquoi, il est plus qu'un devoir de subvenir aux besoins des membres de sa communauté et même du clan.

---

Guinée, L'Harmattan, 2014, p. 41 "I. Parenté à plaisanterie à caractère social : terreau culturel de la pacification nationale de la Guinée " : « Il s'agit d'un mode de lien familial et social qui consiste en une pratique où certains membres de deux groupes sociaux ou de deux familles ont l'obligation de se lancer des blagues, des moqueries ou des plaisanteries.

Par convention, ces moqueries ou plaisanteries ne doivent en aucune manière entraîner des conséquences conflictuelles. Du reste, le parent à plaisanterie, en cas de réactions violentes ou irrespectueuses, se doit d'être soumis à une amende ou à une réprimande de la part de tout le groupe social ou familial selon les normes établies. Ce lien particulier traitant de la parenté à plaisanterie est soit endofamilial (à l'intérieur d'une même famille) ou exofamilial (à l'extérieur de la famille). Dans le système dit endofamilial, nous aurons affaire, par exemple, à la plaisanterie qui lie grands-parents aux petits-enfants ».

Ce dernier peut, à son tour, se diviser en plusieurs lignages. Ceux-ci regroupent l'ensemble des descendants d'un même aïeul à travers plusieurs générations. Le clan peut correspondre à une famille, une concession, un quartier voire un village. Alors que le lignage comporte plusieurs générations. C'est ainsi que trente - quatre clans et lignages sont à l'origine de l'Empire du Mali. Toutefois, la parenté est encore plus vaste ; elle peut concerner plusieurs clans et relever de catégories différentes : la parenté généalogique, la parenté classificatoire ou la parenté à interdits<sup>290</sup>.

#### a1. La parenté généalogique

Cette parenté est certes une forme de parenté à plaisanterie mais sans attitude ostentatoire. Elle concerne la relation entre les grands-parents et leurs petits-enfants. Elle est surtout marquée par la détente, la légèreté, beaucoup d'amour et d'humour.

#### a2. La parenté classificatoire

La parenté classificatoire concerne des individus d'une même classe d'âge. Ainsi, les personnes de différents clans peuvent se trouver être les grands parents de tels autres groupes d'une autre génération. De multiples originalités caractérisent les classes d'âge. Les individus d'une même classe d'âge sont initiés ensemble.

Cette initiation intéresse aussi bien le passage à l'âge d'adulte qu'à la circoncision. Ils vivent presque tous sous un même toit avant de fonder leur propre famille. Ils s'entraident pour ce qui concerne les travaux champêtres.

Ils partagent beaucoup d'affinités et sont très souvent plus proches les uns par rapport aux autres que les enfants d'un même père et d'une même mère. Ils sont toujours liés par un serment. Ils demeurent unis toute leur vie par des liens très puissants. La parenté à interdits n'échappe pas, non plus, à l'emprise du système traditionnel.

---

<sup>290</sup> La parenté à interdits est aussi une parenté totémique

### a3. La parenté à interdits

La parenté à interdits régit des relations formelles et obligatoires entre parents. Il est question, en l'occurrence, d'adopter une attitude de réserve voire de honte à l'égard de l'autre. C'est le cas des rapports entre beaux-parents mais aussi entre père et mère et leurs enfants. Il arrive même que cette attitude soit de mise entre époux en public. La parenté à interdits peut comporter l'interdiction de regarder le partenaire, de lui parler, de manger en sa présence ou même de prononcer son nom. La parenté à interdits peut concerner les relations entre des villages, des clans ou des familles. C'est pourquoi, la transgression de ces codes peut souvent provoquer des situations dramatiques. Elle est source de contentieux délicats qui peuvent amener au bannissement des coupables. Cette interdiction peut encore être beaucoup plus stricte, notamment, s'agissant des relations entre castes voire entre clans. C'est le cas entre forgerons et Peulh ou encore entre agriculteurs et artisans héréditaires<sup>291</sup>. Les enfants ne sont associés aux décisions intéressant la famille qu'après leur initiation. Les parents ne leur accordent la parole qu'à cet âge<sup>292</sup>. Tout autre est la parenté à plaisanteries, autrement dit l'institution du « sanankouya ».

### b) L'institution de la parenté à plaisanterie ou le « sanankouya »

Le sanankouya est un véritable mode de lien familial et social dans tout l'espace culturel malien ancien et actuel. En République du Sénégal, deux termes désignent cette institution en wolof, la langue de l'ethnie majoritaire : « gaamou » et « kaal ». C'est l'illustration parfaite de l'importance de son utilité sociale.

La parenté à plaisanteries est marquée par une certaine attitude provocatrice et délibérée. En effet, les partenaires s'envoient des quolibets, des moqueries, des insultes voire des interpellations souvent licencieuses. Un appel à cette institution ne serait donc pas de trop eu égard à la situation critique que traverse actuellement la République du Mali. Sa mise en œuvre y retrouvera sans

---

<sup>291</sup> Dans la société malienne, il est possible d'exercer le métier d'artisan sans appartenir à cette caste

<sup>292</sup> Cet âge arrive de plus en plus tôt. Auparavant, il tournait autour de la vingtaine. Après l'initiation, les adolescents devaient des hommes, des adultes et pouvaient se permettre de prendre la parole sans autorisation. Avant, l'enfant et même l'adolescent devaient attendre d'être invités pour oser prendre la parole en famille

aucun doute toute son acuité dans le règlement des conflits complexes qui sévissent dans ses régions septentrionales. Il en est d'ailleurs du Sénégal même si la situation dans sa région méridionale est beaucoup moins problématique que celle du Mali.

Il n'empêche que la recherche du bien-vivre ensemble est devenue de nos jours une nécessité impérieuse. Il ne fait aucun doute que cette entente cordiale prend sa source au sein de la famille. Et, c'est à juste titre que le psychologue clinicien Alhassane Cherif met l'accent sur la parenté à plaisanterie intra-familiale ou endofamiliale. Il cite outre le lien entre grands-parents et petits-enfants, celui du cousinage biologique (plaisanterie entre enfants de tantes paternelles et d'oncles maternels) et la parenté entre un garçon et la femme de son grand frère<sup>293</sup>. Il s'y ajoute dans cette parenté à plaisanterie endofamiliale, la relation entre beaux-frères et belles soeurs dès lors que ceux-ci sont des cadets de l'époux ou de l'épouse. Plus que la parenté qui n'est autre qu'une union

---

<sup>293</sup> Alhassane Cherif, *ib.*, p. 52 & s. : « 1. Parenté à plaisanterie infra-familiale ou endofamiliale :

a) Lien entre grands-parents

Au sein de cette relation, les liens sont d'emblée de détente, de légèreté et chargés d'amour et de permissivité. A ce niveau de relation familiale, deux générations ont déjà vécu. Celle des grands-parents d'abord, ensuite celle des parents. Lorsque les petits-enfants arrivent, la réalité voudrait que les grands-parents aient déjà terminé le travail éducatif. Ce qui psychologiquement favorise le contact et le relationnel. Comme j'aime à le dire, les parents éduquent et les grands-parents gâtent tout en transmettant les valeurs ancestrales et familiales aux petits-enfants. Amadou Hampâté BA disait « quand un vieillard meurt, c'est toute une bibliothèque qui brûle ». Les grands-parents jouent bien ce rôle de transmission, dans un sentiment de douceur et d'amour.

b) La parenté à plaisanterie dans le lien du cousinage biologique (plaisanterie entre enfants de tantes paternelles et d'oncles maternels)

Le lien de cousinage à plaisanterie, au niveau des cousins croisés, tient sa source dans les relations entre les enfants d'un frère et ceux d'une sœur. Précisons que deux cousins issus de deux garçons d'une même fratrie sont dits frères ; car ils sont tous les deux de même patronyme et sont consanguins. L'éventualité d'un mariage entre d'un mariage entre une fille et un garçon, issus de ces deux frères sera d'emblée proscrite. Ils seront tous deux du côté de la filiation par le sang. En effet, en Guinée, on pense que le garçon apporte lors de sa conception les liens du sang, alors que la fille apportera les liens du lait. Dans la même logique, un garçon et une fille issus de deux sœurs seront liés par une filiation de lait. Ils seront frères et sœur et toute velléité de mariage entre ces deux individus sera systématiquement rejetée. En cas d'union inévitable dans les deux cas cités, certains rituels seront observés. Ainsi donc, les seules unions possibles dans ce système de cousinage à plaisanterie seront celles qui se passeraient entre un garçon issu d'une tante paternelle et la fille de l'oncle maternel ou utérin. En effet, entre ces deux enfants, il existe un lien de plaisanterie et la possibilité d'une union sans peur d'inceste. Apport de sang et apport de lait donneraient de très beaux enfants, dit-on.

c) Parenté à plaisanterie entre un garçon et la femme de son grand frère

Appelé Keyniragal en peul et Nimokhoya en soussou, il existe une relation de parenté entre ces deux individus basée sur une possibilité de mariage entre cette femme et son beau-frère en cas de décès de son mari. Cette union sera nommée le lévirat en anthropologie. Ainsi donc, sitôt après le mariage du grand frère avec cette dame, une plaisanterie s'installera automatiquement entre eux ».

issue de la consanguinité ou du mariage, le sanankouya a une fonction sociale, indépendamment de tout lien de ce type. L'institution régit les rapports entre des noms patronymiques, de familles, des clans, des corps de métiers, des relations entre groupes ethniques voire au sein d'une même ethnie.

#### b1. La parenté à plaisanterie entre noms patronymiques

Le sanankouya entre noms patronymiques est encore très vivace. Cette institution puise son fondement dans les profondeurs de la tradition. Elle permet de décanter des situations conflictuelles. Elle occupe une place centrale dans la charte de Kouroukan fougá.

Ils en est ainsi des noms de famille Dansira, Dembélé, Diop, Maïga, Mané, Niakaté, Sané, Traoré et Wattara, avec ceux des Bélem, Diarra, Diatta, N'Diaye et Koné ou encore les noms Konaté, Keïta, Soucko et Niang avec ceux des Sissoko, Doumbia, Sakiliba, Demba et Guèye. Les Coulibaly, Fall sont aussi parents à plaisanteries avec les Cissé, Touré et Timéra. Tout comme le sont les Diallo, Ka avec les Diakité, Bâ et Baldé ; les Sidibé, Sow avec les Sangaré/Barry. Tous ces noms paronymiques peulh/toucouleur sont parents à plaisanterie avec les Kanté/Thiam.

#### b2. La parenté à plaisanterie entre groupes ethniques

Même si la parenté à plaisanteries peut, également, concerner les relations entre ethnies telles celles entre Diola et Wolof ; Malinké et Sérère, Khassonké et Soninké ou encore Sérère et Toucouleur, il faut manier avec beaucoup de précaution cette notion d'ethnie dans cet espace culturel. En effet, du fait du brassage ethnique, dans chaque famille vous trouverez un peulh ; tous les locuteurs mandingues ne sont pas de cette ethnie et, excepté les pêcheurs Lébous, derrière chaque locuteur wolof, il y a le plus souvent un grand-parent ou un arrière-grand-parent sérère, toucouleur, mandingue ou soninké. En l'occurrence, nombre d'observateurs avertis ont remarqué cette subtilité<sup>294</sup>. Il n'empêche que le périple de l'association « Ginna dogon » dans les zones Nord

---

<sup>294</sup> Bazin J., A chacun son Bambara, in *Au cœur de l'ethnie*, (sous la direction de Jean-Loup Amselle & Elikia M'Bokolo), éd. La Découverte, 1985

du Mali pendant la crise en est une parfaite illustration de ce type de parenté à plaisanterie. Cette association a actionné la parenté traditionnelle des dogons avec toutes les communautés du Nord pour aller s'enquérir de la situation des parties prenantes dans le conflit. Ses membres se sont rendus du 4 au 13 septembre 2012, tour à tour, dans les localités de Gao, Kidal et Tombouctou. Elle a pu ainsi, au plus fort des hostilités, rencontrer les différents responsables des groupes armés. Ce sanankouya est aussi présent au sein d'une même ethnie mais le plus souvent de terroirs différents. C'est le cas des Malinké du Mali avec ceux de la Casamance au Sénégal ; des Bambara et des Soninké ou encore chez les Wolof entre les gens originaires du N'Diambour et ceux du Baol tout comme ceux du Cayor et ceux du Djolof. Cette parenté à plaisanterie se pratique également entre les Toucouleur et les Peulh du Macina ou ceux du Fouta Djallon.

### b3. La parenté à plaisanterie entre corps de métiers

Enfin, il n'est pas rare de voir la parenté à plaisanteries régir les rapports entre des corps de métiers<sup>295</sup>. Certains de ces corps sont souvent assimilés à des fonctions. En l'occurrence, il est fait cas du rang que l'individu (ou au groupe auquel il appartient) occupe dans la société. C'est notamment cette situation qui subsiste entre autochtone et captif<sup>296</sup>.

Bien que de nature différente, le sanankouya entre agriculteurs et éleveurs n'est pas moins crucial. Cette relation est fort ancienne. L'institution intéresse également les nomades avec les sédentaires ou les gens des dunes et ceux du fleuve. Elle peut, par ailleurs, concerner des relations au sein d'un même corps de métier comme chez les pêcheurs entre Bozo et Somono ou encore chez les agriculteurs entre forgeron et peulh.

---

<sup>295</sup> La notion de corps de métiers est plus appropriée que le terme de caste. En effet, ce concept semble être introduit dans cet espace par les religions monothéistes notamment l'Islam. Car, le griot ou encore le forgeron exercent, avant tout, des métiers. Ainsi, le griot est maître de la parole, surtout un historien. Il joue un rôle capital même s'il arrive souvent de rencontrer des griots qui prennent quelque liberté avec l'histoire en fonction de leur proximité avec certains puissants. Le forgeron est un artisan. En outre, il est gardien des traditions. D'ailleurs, Soumaoro Kanté bien qu'étant forgeron a été le Roi du Sosso et dominait avant sa défaite à Kirina en 1231.

<sup>296</sup> Comme précédemment, cette dichotomie "autochtone (dougourain en malinké ; thiossane en wolof)/captif" est préférable à celle de "noble/esclave. Car le captif, qui n'est qu'une prise de guerre, finit toujours par intégrer avec le temps le clan des autochtones au point d'y occuper des responsabilités. Ainsi, N'golo Diarra (Royaume Bambara de Ségou) ou Sakoura (P. Diagne 1967, p. 27), anciens captifs sont devenus de célèbres souverains.

Le sanankouya n'exclut pas les mariages entre les membres des différents corps de métiers. Toutefois, des exceptions et même des aménagements sont prévus. Pour ce qui concerne les corps de métiers héréditaires, notamment avec les forgerons ou les griots, les conjoints titulaires doivent renoncer de l'exercer. Ce qui n'est pas sans provoquer, souvent, des situations conflictuelles.

### c) L'hospitalité

L'hospitalité (diatiguiya en République du Mali, térauga au Sénégal) est presque une institution très ancienne. Il consiste d'accueillir l'étranger avec gentillesse en tout temps, en tout lieu, sans contrepartie. Il faut en plus être toujours disponible à son égard et surtout lui assurer le gîte et la nourriture. Cette institution a été rendue célèbre en 2002 en République du Mali lors de la coupe d'Afrique des Nations organisée par ce pays. Et, c'est aussi, à juste titre, que le Sénégal est appelé pays de la térauga. L'accueil porte une atteinte, positivement, au principe d'autonomie.

Il ne se limite pas à la gentillesse. C'est une institution qui prône la tolérance, le pardon. Elle recouvre aussi l'idée du partage. Malgré cette institution de l'hospitalité et les relations parentales, la société n'est pas à l'abri de tensions internes.

## 2. le règlement des conflits

Il est important de signaler que la conciliation précède toujours tout règlement des conflits. A ce stade, différents personnages peuvent intervenir : les intercesseurs traditionnels<sup>297</sup>. Les plus sollicités sont, bien évidemment, les « nyamakala ». Ce sont, la plupart du temps, des artisans de naissance à l'exception des paysans (cultivateurs et nomades). Le plus célèbre reste sans doute le griot. Les intercesseurs traditionnels sont de véritables professionnels de l'art oratoire. Ils demeurent des intermédiaires de prédilection. Mais, leur rôle consiste à calmer le jeu et de rapprocher les protagonistes. Le bouffon régulateur social, appelé « kôredougou » en bambara<sup>298</sup> peut également jouer ce rôle. Il est fait appel à l'institution du sanankouya pour trancher de

---

<sup>297</sup> Voir infra, p. 236

<sup>298</sup> Langue variante, du Malinké majoritairement parlé dans la sous-région

nombreux litiges. Et, ce type d'intervention est très apprécié communément accepté par tous<sup>299</sup>. Mais, lorsque les choses s'enveniment dangereusement, Il a toujours été fait appel à deux institutions plusieurs fois séculaires. Ce sont des lieux pour atténuer et même régler les tensions inévitables. Car, nonobstant le sanankouya, des situations complexes peuvent surgir de temps à autre et échapper à tout contrôle au point de porter atteinte à la cohésion sociale. Il ne fait aucun doute que pour la résolution des conflits, il vient inévitablement à l'esprit l'institution de la palabre (a). Pourtant, l'arbre à palabre ne constitue pas l'unique endroit où s'effectue le règlement des conflits. En effet, il subsiste une autre institution tout autant utile. Il s'agit de l'institution du « blon » autrement dit le vestibule (b)<sup>300</sup>.

#### a) La palabre

Bien que la parenté soit une institution fondamentale de l'Empire du Mali, elle ne peut pas prévenir toutes les situations conflictuelles. Ainsi, il arrive qu'elle se trouve désarmée lorsqu'un

---

<sup>299</sup> Alhassane Cherif, *ib.*, p. 27 : « L'Histoire nous apprend que, grâce à l'importance du concept de parenté à plaisanterie, plusieurs conflits ont pu être évités entre des chefs et des puissants de notre continent. Plus près de nous, un exemple efficient nous fut donné par la guerre froide qui opposait le Mali et la Haute-Volta (actuel Burkina Faso). S'apercevant du danger, le Président Sékou Touré amènera les Présidents Moussa Traoré du Mali et Sangoulé Lamizana de la Haute-Volta à une conférence en Guinée.

Le grand griot Kouyaté Sory Kandia, évoquant le passé, mit à jour le pacte d'amitié entre Samogo (une ethnie évoluant aussi bien au Mali qu'au Burkina Faso) et Bambara (ethnie de Moussa Traoré). Cette évocation amena les deux présidents originaires des deux clans Bambara et Samogo à cesser sur-le-champ leurs velléités guerrières. Ils s'embrassèrent et décidèrent d'enterrer la hache de guerre ».

<sup>300</sup> Gerti Hesseling & Barbara Oomen, in Gerti Hesseling, Moussa Djiré et Barbara M. Oomen (éds), *Le droit en Afrique : Expériences locales et droit étatique au Mali*, L'Harmattan, 2005, p. 5, "La redécouverte du droit, Le trajet parcouru" : « Dans le pays où les recherches ont été effectuées, -le Mali-, un terme renvoie à une institution juridique très vivante au niveau local : le « Vestibule ». En effet, aujourd'hui encore, le conseil des anciens dans les villages bambara du Mali est appelé « Vestibule ». Ce mot désigne également la première salle qui sert d'antichambre dans les concessions bambara où se tiennent régulièrement des réunions et où les gens se rencontrent pour discuter des problèmes quotidiens. Cette salle comprend deux portes, l'une donnant sur la rue et l'autre sur la cour intérieure. Le Vestibule constitue ainsi une métaphore propre à évoquer l'espace intermédiaire où se trouvent les juristes qui, de l'intimité de la cour intérieure, descendent dans la rue ou, de l'intimité de la salle de cours, descendent sur le terrain. Et c'est justement dans cette salle, cette zone de transition et d'initiation, que les juristes peuvent découvrir une certaine forme de sagesse, en termes non pas de vérité mais de processus et de recherche. Le Vestibule, c'est aussi un état d'esprit, un lieu spécifique dédié à la discussion des problèmes de la société locale, où l'on peut exprimer ses doutes, ses incertitudes, un lieu propice à la recherche de la rencontre dynamique entre deux corps de connaissances juridiques, le droit des codes et le droit « vivant », en bref, un lieu propice à la redécouverte de ce qu'est le droit ».

incident couve. C'est alors qu'il est fait appel à la palabre pour la résolution des crises aiguës. Celle-ci est une sorte de forum où à l'issue de débats très âpres, houleux, les problèmes les plus importants sinon fondamentaux sont examinés et réglés. Il peut s'agir de résolution de questions essentielles intéressant la gouvernance ou de problèmes purement sociétaux mais également de règlement de conflits. Aussi, la palabre continue toujours de se tenir notamment dans les zones rurales. Autour de ce forum, nombre de conflits y trouve une issue heureuse. Il n'y a pas meilleur endroit pour juguler les tensions les plus graves.

La palabre est instituée à trois niveaux. En premier lieu, lorsqu'une crise éclate entre au moins deux familles. Ensuite, l'institution peut connaître des affaires intéressant le clan, autrement dit la parenté généalogique élargie et enfin la strate supérieure concerne le village. Curieusement, les femmes ne participent pas aux palabres du niveau de la parenté généalogique élargie encore moins à celles du niveau du village.

Certes, elles sont très consultées et elles n'hésitent pas à donner leurs avis qui sont, par ailleurs, très sollicités. Les conseils de la doyenne, le cas échéant, sont utilement exploités. La palabre intéressant les affaires du village se tient sur la grande place, très souvent au centre du village, sous un arbre inévitablement chargé d'histoire. De solides branches et de troncs d'arbres voire d'arbustes tiennent lieu de sièges et peuvent même servir de lit pour le repos ou carrément de détente, en l'absence d'assemblée. Même si les femmes ou les enfants ne sont pas conviés ni consultés, ils peuvent adresser à la palabre, des griefs, par l'intermédiaire des griots.

En effet, la parole est libre. Le principe hiérarchique est mis de côté. Du moins, certains écarts sont tolérés. Les décisions sont prises collectivement. En outre, celles-ci s'imposent à toute la société. C'est la preuve que la démocratie n'y est vraiment pas un vain mot. Néanmoins, il arrive souvent de requérir l'unanimité quitte à forcer l'adhésion de la minorité si la bonne cause en dépend. Car, la préoccupation constante est la recherche de la paix sociale.

Ainsi, dès la tendre enfance, le mot d'ordre est : « l'injustice vaut mieux que le désordre ». L'objectif visé est donc l'harmonie dans les relations entre les groupes voire entre les individus. C'est aussi la fonction de l'institution du « blon ».

b) L'institution du vestibule ou le « blon »

Le blon est une sorte d'antichambre aménagée dans toute concession de l'espace soudano-sahélien. Cette pièce dispose de deux portes, l'une donnant sur la rue (le monde extérieur), l'autre sur la cour de la maison (le monde intérieur, c'est à dire intime). Cette institution remplit, à peu de chose près, la même fonction que la palabre. Contrairement à cette dernière, le vestibule se tourne vers les préoccupations de la famille, du clan. Au sein de la famille, la primauté juridictionnelle incombe au chef qui est forcément le plus ancien, le plus âgé. Peu importe que celui-ci soit un homme ou une femme.

D'ailleurs, il est le plus souvent une femme. Car, elle a une longévité plus grande que les hommes. Et, le dernier mot lui appartient. Une particularité notable subsiste lorsque la doyenne de la famille est une femme. Elle ne participe pas aux débats. Mais, elle est tenue informée de toutes les discussions. Elle écoute attentivement et au terme du vestibule, elle intervient en rendant le verdict qui est toujours en faveur de l'aîné partie au différend. S'il s'avère que le cadet a raison, elle se contentera de l'inviter à la retenue, au respect du principe hiérarchique, le conseiller de garder son calme, d'avoir de la compassion à l'endroit de l'aîné. Elle se tiendra néanmoins en aparté avec ce dernier et lui fera de sévères remontrances.

C'est la même position que prendrait un homme. La seule différence est que ce dernier s'impliquera dans les débats avant de prononcer le verdict. Le vestibule peut éventuellement connaître quelques affaires du quartier. Il est vrai que ces dernières relèvent le plus souvent de l'institution de la palabre. Le vestibule n'est pas uniquement le lieu de règlement des conflits. Il sert aussi de point de rencontre des membres de la famille pour divers entretiens en petit comité. L'utilité du vestibule va encore au-delà de ces manifestations internes, en lien avec la famille. C'est ainsi que le vestibule se transforme en dortoir provisoire pour l'étranger en attendant qu'une pièce libre lui soit emménagée le lendemain.

Malheureusement, le blon est victime de l'urbanisation. En effet, de nos jours, on assiste à sa transformation, soit en boutique, soit en atelier (couture, cordonnerie, bijouterie ou même restaurant). Dans les quartiers huppés des villes, il est tout bonnement relégué au coin des

concessions pour servir de garage au grand dam des tenants de la tradition. Toutes ces deux institutions obéissent à une même procédure de résolution des conflits<sup>301</sup>. Néanmoins, elles surviennent toujours à la suite de l'intervention de l'intercesseur traditionnel<sup>302</sup>.

### c) L'intercesseur traditionnel

L'intercesseur traditionnel n'est certainement pas une institution comme le sont la palabre et le vestibule. Car, il est le plus souvent solitaire. Mais, il incarne un personnage emblématique, présent dans toutes les sociétés d'Afrique de l'Ouest. Il est aussi ancien, sinon plus, que les deux institutions de règlement des conflits. L'intercesseur traditionnel est une possibilité de recours non juridictionnel. Toutefois, contrairement à l'EID ou au Médiateur, il se situe dans l'informel. Il est, cependant, un personnage incontournable. Il n'est jamais partie prenante dans les situations conflictuelles car il entretient de très rapports avec tous les membres de la société. Il est ainsi à l'abri des critiques partisans. Il produit, en outre, des discours et des chants conventionnels marquant les événements survenus au sein de la société. Ces paroles sont formalisées et transmises oralement de génération en génération. Même si la médiation de l'intercesseur traditionnel est officieuse, elle n'est pas non moins efficace et très respectée. Ses services ne sont pas, en principe, onéreux. Il n'empêche qu'il reçoit fréquemment des cadeaux en tout genre de la part des autres

---

<sup>301</sup> Mamadou Balla Traoré, Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali, Thèse Paris 1, 1980, p. 369 "Procédure de conciliation et Médiation des conflits" : « Dans cette société malinké-bambara profondément marquée par l'importance des considérations de hiérarchie, d'autorité, d'étiquette, la coexistence de statuts divers soulève des problèmes complexes. Car dès l'instant où les rapports sociaux débordent les relations de la parenté généalogique, ils font intervenir entre les groupes et les individus, une compétition plus ou moins apparente qui les conduit à tenter d'orienter les décisions de la collectivité dans le sens qui leur est favorable, il se dégage dès lors une logique toute différente de celle qui gère les relations internes aux KABILA. Si de manière générale dans chaque société traditionnelle africaine tout individu appartenant à la communauté peut intervenir comme médiateur dans les différends opposant des membres de la société, chez les populations manding certaines catégories sociales comme les NYAMAKALA et les WOLOSSO sont, par leur position dans la gradation des statuts, plus à même d'intervenir avec efficacité que tout autre individu. Nous avons vu dans le chapitre qui leur est consacré que les uns et les autres, indépendamment de leurs spécialisations professionnelles (travail des métaux, du bois et du cuir, et art oratoire), remplissaient en outre le rôle d'intermédiaire dans les rapports sociaux. C'est précisément le cas du JELI (griot) qui est le médiateur privilégié par rapport à cet autre médiateur qu'est le SANANKUN avec qui il partage du reste de nombreux rôles sociaux pour le compte d'un commanditaire ou sur leur propre initiative ».

<sup>302</sup> Voir infra, Annexe 1 : Art. 1 ; 2 et 13 de la Charte de Kourakan Fouga, p. 386 et s.

membres de la communauté. En l'occurrence, sa démarche repose sur la recherche de la concorde et surtout la préservation de la solidarité. Il est vrai que cette idée de solidarité n'est pas propre aux seuls pays de l'ex-éphémère fédération du Mali seulement. La notion est largement présente dans le discours politique européen et même mondial. Cette idée de solidarité qui unit les hommes a donné lieu à la doctrine du solidarisme<sup>303</sup>.

## B. Le solidarisme

Le solidarisme prend naturellement pour base l'idée de solidarité<sup>304</sup>. Ce terme est défini comme la responsabilité mutuelle qui s'établit entre deux ou plusieurs personnes. Une pratique très courante dans la société africaine notamment tant au Sénégal qu'en République du Mali.

Cette solidarité, louée par les gouvernants locaux, désigne le devoir moral d'assistance entre les membres d'une même société, d'un même clan, d'une même famille en tant qu'ils se considèrent comme formant un tout. Ce devoir est censé résulter du fait que les générations présentes ont une dette à l'égard du passé.

Dans la cosmogonie de cette partie de l'Afrique, les morts ne sont pas morts ; ils veillent avec beaucoup d'attention sur les vivants. Ceux-ci doivent de ce fait avoir présent à l'esprit cette promiscuité et éviter les foudres de ces mystérieux absents qui n'hésiteraient pas de se manifester en cas de manquement. Cette dette est due à des proches communautés et même à celles qui sont lointaines en cette période de crise économique et autres catastrophes naturelles. Ainsi, le solidarisme peut être considéré comme une doctrine de philosophie politique et sociale (1) au service d'un idéal de justice sociale (2).

---

<sup>303</sup> BOUGLE C., *Solidarisme et libéralisme*, Paris, E. Cornély, 1915, p. 2

<sup>304</sup> Bourgeois L., *Solidarité*, A. Colin, 1896 : " Bien que cet auteur en soit le précurseur, le néologisme abstrait de « solidarisme » a été popularisé par Bouglé C., qui après avoir publié un opuscule intitulé *Solidarisme et libéralisme* (voir supra), a fait paraître en 1907 un livre avec pour titre précisément *Le solidarisme*. Toutefois, ces deux auteurs se donnent eux-mêmes des précurseurs, notamment, l'économiste Charles Gide (1847-1932)-le frère de Paul, l'oncle d'André, qui a été l'apôtre de la coopération et de l'économie sociale et Alfred Fouillée (1838-1912, le philosophe des « idées forces »"

## 1. Une doctrine de philosophie politique et sociale

Les thèses solidaristes apparaissent dans une période de tensions politiques et sociales. Ces tensions conduisent à des affrontements entre républicains et catholiques ; entre libéraux et socialistes. Ces tensions découlent également des problèmes liés à l'accélération de l'industrialisation du pays.

Ainsi, le solidarisme permet d'offrir une voie intermédiaire entre socialisme et conservatisme tout en accordant une prééminence du social sur le politique. Le solidarisme propose une alternative au socialisme qui ne soit pas le conservatisme : une sorte de troisième voie se situant entre la gauche et la droite, comme il est dit de nos jours. Cette voie intermédiaire entre socialisme et conservatisme a sans doute donné naissance à l'Ecole de la solidarité. Celle-ci ne veut ni l'individualisme ni du communisme ; elle cherche une solution pratique dans l'association coopérative.

Certes, le solidarisme ne récuse pas l'intervention de l'Etat en matière économique. Mais, il compte surtout sur la bonne volonté des individus pour réaliser l'association entre eux.

Toutefois, il rejette fermement la doctrine de la lutte des classes et se montre respectueux de la propriété. Il prône en effet un socialisme différent de celui de Marx qu'ils trouvent autoritaire. L'ordre républicain souhaite limiter l'influence de l'Eglise catholique dans la vie sociale et politique. Cet ordre propose d'autres valeurs susceptibles de définir le lien social voire d'élaborer un principe d'organisation sociale.

C'est pourquoi, la législation positive ne doit être que l'expression de cette idée de répartition équitable des profits et des charges de l'association. La solidarité permet de prendre conscience de l'interdépendance sociale et d'explicitier l'idée de dette contractée par tout individu. Ainsi, il devient membre d'une grande chaîne à laquelle il ne doit pas se dérober. Les tenants de la doctrine entreprennent de démontrer l'existence d'une solidarité naturelle<sup>305</sup>. Ils se fondent en grande partie sur le fait que les hommes sont membres d'une même communauté. Il n'empêche que le

---

<sup>305</sup> Leroux P., *De l'humanité*, Paris, Perrotin, éditeur-libraire, 1840 ; ouvrage réédité par Fayard en 1985 : "Ce socialiste entreprend de démontrer dans son œuvre dès la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle l'existence d'une solidarité naturelle"

solidarisme a constitué l'expression d'une certaine interrogation devant les problèmes sociaux cruciaux et qu'il a contribué à la consécration de la prééminence du social sur le politique. Car, la primauté avait toujours été accordée au politique. C'est le pouvoir politique qui a octroyé des droits aux individus. En outre, il a cherché à modifier la nature des relations sociales au nom d'un idéal universaliste.

Le solidarisme se veut une application aux phénomènes sociaux, des méthodes scientifiques utilisées dans les domaines des sciences exactes. Il a vocation à s'appliquer dans les contrats où le législateur n'a rien prévu. Il en est ainsi de la contrainte pour les contractants à se comporter loyalement ou à s'entraider.

Certes, les solidaristes ne remettent pas en cause la responsabilité du politique ni son volontarisme. Seulement, ils préconisent de partir du social. C'est-à-dire, définir ses missions à partir de la solidarité. Le politique devient désormais subordonné au social. La règle de droit est ainsi construite non par pur volontarisme politique des gouvernants mais parce que ces derniers entérinent une représentation sociale, un état de fait. Ainsi, la primauté des gouvernants est relativisée ; leur légitimité politique se fonde plus sur un idéal politique que le droit illustrerait. Elle se fonde plutôt sur le respect d'une réalité sociale observable qui est la solidarité.

## 2. Une doctrine au service d'un idéal de justice sociale

Le solidarisme a marqué une certaine rupture avec la tradition libérale qui reposait sur la responsabilité individuelle. Il a légitimé l'idée d'assurance, de mutualisation des risques. Il a ainsi jeté les bases de la société d'assurance. Il refuse l'idée d'une justice ultérieure, renvoyée au Royaume des cieux, comme le propose le catholicisme. Il cherche au contraire une justice immédiate capable à la fois d'assurer à l'individu sa liberté et de parvenir à une cohésion sociale.

L'idée de solidarité ne se cantonne pas uniquement au fondement du droit et du devoir. Son objectif est la justice. Car, la justice est violée si les hommes nient les effets injustes de la solidarité naturelle et se refusent à la redresser.

Le solidarisme a servi d'inspiration à toute une série de textes normatifs. Et, là où le législateur n'a

rien prévu, la jurisprudence est venue combler le vide. Ces différents textes se fondent en effet sur la volonté du législateur de « réparer les injustices du fait de l'homme »<sup>306</sup>. Le législateur agit en sorte que la solidarité nationale ne soit pas altérée. La doctrine solidariste se distingue également par l'affirmation selon laquelle il est nécessaire d'ériger en principe du droit des contrats les exigences de loyauté, de solidarité et de bonne foi qui doivent conduire les contractants à collaborer entre eux.

Ainsi, il en est de l'obligation générale d'information prévue qui pèse sur tous les professionnels dans les contrats de consommation. Le juge peut aussi imposer des délais de grâce ou, même, réaménager les contrats d'un particulier surendetté, ou d'une entreprise en difficulté. Les événements impondérables sont supportés par l'ensemble de la société. Au nom de la solidarité, l'ensemble du corps social se substitue à l'individu et répare les conséquences de l'accident qui l'a frappé. C'est une incontestable contribution de cette doctrine à la mise en place de l'Etat providence. Aucun texte de portée générale n'impose le solidarisme. Car, la solidarité ne se présume pas. C'est ainsi que la jurisprudence a été amenée à instaurer une obligation qualifiée d'obligation « in solidum » devant une source unique et l'obligation de réparation d'un préjudice. Cette obligation contraint l'un quelconque des coauteurs d'un dommage à payer l'intégralité de la dette de réparation. Cette solidarité imposée concerne toutes les responsabilités civiles et contractuelles<sup>307</sup>. Au sein des responsabilités délictuelles, les auteurs peuvent indifféremment avoir commis une faute personnelle ou répondre du fait d'une chose ou du fait d'autrui. La victime peut donc recourir contre un auteur ou son assureur quel que soit le fondement de sa responsabilité. Cette solution découle de l'idéal de justice sociale. Elle traduit une ferme volonté de favoriser l'indemnisation des victimes et l'unicité de la créance. Cette règle favorable à la victime explique que la jurisprudence ne sanctionne plus l'erreur de qualification entre solidarité et l'obligation « in solidum »<sup>308</sup>. C'est vrai qu'il n'y a pas de différence notable entre les deux institutions. Car, les codébiteurs sont tenus pour le tout à l'égard de la victime même s'ils ne sont pas responsables de

---

<sup>306</sup> C. Bruno, *La solidarité, sociale comme principe des lois*, Paris, Alphonse et fils, éditeurs, 1903, p. 65

<sup>307</sup> G. Viney et P. Jourdain, *Traité de droit civil, les conditions de la responsabilité*, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 1998, n° 420

<sup>308</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> Civ., 13 nov. 1967, D. 1968, p. 97, note Y. Lambert-Faivre

l'intégralité du dommage.

En revanche, les effets secondaires de la solidarité sont exclus en présence d'une obligation in solidum. C'est-à-dire que la mise en demeure ou l'interruption de la prescription ne joue pas à l'égard de tous. Cette solidarité est l'œuvre de la jurisprudence, sans texte et sans fondement contractuel. Elle est la transposition en droit des obligations du solidarisme. Autrement dit, un solidarisme contractuel qui prône la coopération, la loyauté ou la collaboration contractuelle. La transposition en droit des obligations d'une telle conception des relations était aisée. Ainsi, l'Administration doit garantir les personnes qu'elle emploie ou qui collaborent à son action, des dommages qu'elles subissent dans ce cadre et cela alors même qu'elle n'aurait commis aucune faute à leur égard<sup>309</sup>.

La question du social est devenue particulièrement préoccupante au point que l'idée de solidarité s'est déclinée en fraternité qui, à son tour, a été élevée dès 1848 au rang de principe constitutionnel. Nombre d'observateurs français trouvent que la fraternité a joué une fonction subversive<sup>310</sup>. Mona Ouzouf parlera de « fraternité de rébellion »<sup>311</sup>. C'est elle qui mettra fin aux valeurs inégalitaires de l'ancien régime en 1789. Elle a été à l'origine de l'abolition de l'esclavage sous la révolution<sup>312</sup>. Et, la IIe République mettra définitivement un terme à l'esclavage, eu égard à la fraternité, sous la houlette de Victor Schoelcher<sup>313</sup>. Elle a enfin inspiré le processus de décolonisation pacifique conduit par le Général de Gaulle. Elle permettra la mise en œuvre de référendums d'adhésion à la communauté française<sup>314</sup>. Celle-ci ne sera en définitive qu'une étape vers l'accession des colonies d'Afrique à la souveraineté internationale.

Ségolène Royal en a fait son leitmotiv de campagne politique ainsi que l'atteste la première édition de la « fête de la fraternité » au Zénith, le 27 septembre 2008 devant près de 4000 personnes.

---

<sup>309</sup> CE, Cames, 21 juin 1895, p. 509, concl. J. Romieu

<sup>310</sup> Guy Canivet, La fraternité dans le droit constitutionnel français, in Conférence en l'honneur de Charles Doherty Gonthier, Faculté de Droit, Université Mc Gill, Canada, 20-21 mai 2011, p. 11

<sup>311</sup> Mona Ouzouf, Les lieux de Mémoire, sous la Direction de Pierre Nora, Paris 1997, éd. Gallimard, Collection Quarto – t3, pp. 4353-4389

<sup>312</sup> Décret du 29 août 1793

<sup>313</sup> Décret du 27 avril 1848 dit décret Schoelcher

<sup>314</sup> Seule la Guinée Konakry de Sékou Touré votera non au référendum du 28 septembre 1958

Ce rassemblement mêlant concerts d'artistes et intervention de l'ex-candidate à la présidentielle de 2007 a suscité l'ironie tant à gauche qu'à droite. Pourtant, la fraternité est aussi évoquée s'agissant de la question de contrôle des flux migratoires notamment en ce qui concerne le droit des étrangers confronté à la thématique du front national<sup>315</sup>. C'est dans le même ordre d'idée en matière de souveraineté des Etats qu'interpelle le devoir de fraternité<sup>316</sup>.

Le solidarisme a permis à l'idée de solidarité de s'imposer peu à peu. Il a constitué l'expression d'une certaine interrogation devant les problèmes sociaux. La doctrine solidariste a cherché à rationaliser l'action de l'Etat. C'est ainsi qu'elle se trouve mise au service d'un idéal de justice sociale. Mais, « l'homme ne vit pas seulement que de pain », a-t-on coutume de dire. De même, la fraternité appelle l'exigence fondamentale de la préservation de la dignité humaine.

## Paragraphe 2. La préservation de la dignité humaine

C'est à juste titre que le décret Schoelcher proclame : « L'esclavage est un attentat contre la dignité humaine »<sup>317</sup>. Cette revendication se retrouve en tête et dans le corps de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international sur les droits civils et politiques et de la Déclaration des libertés et droits fondamentaux adoptée par le Parlement européen. La Convention européenne des droits de l'homme et des peuples (art. 3) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 9) y font allusion. La dignité humaine fait désormais l'objet d'une attention toute particulière. Les lois fondamentales des deux Etats l'ont hissée au rang de principe à valeur constitutionnelle<sup>318</sup>. Il est vrai qu'elles se sont beaucoup inspirées, en l'occurrence, du droit positif en vigueur dans l'ancienne puissance coloniale. Le juge constitutionnel français, en l'espèce, a été effectivement précurseur. Il l'a consacrée en 1994 en posant le principe de « sauvegarde de la

---

<sup>315</sup> J.-C. Colliard, *Liberté, égalité, fraternité ; Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 89

<sup>316</sup> J.-C. Colliard, *op. Cit.*

<sup>317</sup> Voir, *supra*, notes 307 ; 308 ; 309 et 310

<sup>318</sup> Préambule, art. 1 et 3 Const. Mali ; Préambule, art. 7 Const. Sénégal

dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation »<sup>319</sup>. À vrai dire, ce principe n'a jamais été absent dans les rapports sociaux dans ces deux pays. Mais, c'est la colonisation qui l'a mis à mal au point de le rendre inopérant. En effet, la domination coloniale s'est illustrée par nombre d'humiliations subies par les populations locales. Outre les travaux forcés, les indigènes étaient très souvent enrôlés contre leur gré dans des guerres qui ne les concernaient pas du tout. Ils ont été l'objet d'éloignement brutal et incompris, parfois, sans espoir de retour<sup>320</sup>. Bien sûr, cette douloureuse parenthèse n'est plus qu'un mauvais souvenir. À présent, le principe de la dignité humaine est une réalité. Il est solennellement affirmé (A) et constitue même une composante fondamentale de la conception africaine des droits de l'homme (B).

#### A. L'affirmation du principe de la dignité humaine

L'affirmation du principe de la dignité humaine était inévitable après toutes les atrocités commises au début du siècle dernier et même avant. Ces événements tragiques qui ne concernaient que certaines populations, ont fini par atteindre celles des pays qui détenaient le monopole de la violence. C'est dire que la souffrance est devenue universelle ; elle s'est transformée en un mal commun. Personne n'est épargné. L'humanité entière en a été affectée. La société ne pourra donc plus se mettre à l'abri des autres cultures (2) malgré la persistance de traditions séculaires (1).

##### 1. La persistance de traditions séculaires

La parenthèse de la colonisation fermée, il était devenu urgent de renouer avec ce qui a caractérisé le mieux la force des sociétés issues de l'ancien grand Empire du Mali. C'est vrai que les séquelles mettront du temps à se cicatriser tant les personnes ont été chosifiées, pour reprendre le mot du grand poète et écrivain martiniquais, Aimé CESAIRE, disparu en 2008. Et, cet autre chantre de la négritude sait de quoi il parle.

---

<sup>319</sup> Déc. N° 94-343-344 du 27 juillet 1994

<sup>320</sup> Les tirailleurs sénégalais ont été sollicités pour les guerres coloniales. Des chefs de guerre ou chefs religieux tels que Samory Touré ou Cheickh Amadou Bamba ont été contraints à l'exil parce qu'ils se sont farouchement opposés à la conquête coloniale (voir supra, les tirailleurs sénégalais, p. 46)

En tous les cas, une des dispositions de la charte de l'Empire du Mali proclame : « Tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas ». Cette disposition témoigne de toute l'importance accordée au principe de la dignité humaine. Le respect de ce principe est un droit qui intéresse et concerne tous. Et, il appartient à la société de se prémunir contre sa transgression. Il est vrai que les valeurs sous-tendant les rapports entre humains ont été sciemment ignorées par le colonisateur. Elles ont même été piétinées. Les atteintes à la dignité humaine qui dégradent l'être étaient fort nombreuses et très fréquentes. Les populations comptaient peu au point de se demander si elles avaient une âme. L'individu n'avait le choix qu'entre la soumission ou l'éloignement. Les colonaux avaient le droit de vie ou de mort sur les indigènes. Ces atteintes à la dignité humaine étaient le plus souvent insensées. Dans une même famille, il était fréquent de trouver un individu citoyen français parce que né dans une des quatre communes que sont : Saint Louis, Gorée, Dakar et Rufisque. Son frère ou sa sœur est sujet français parce qu'étant né dans le reste du territoire sénégalais ou dans le Soudan français voisin. C'est une parfaite illustration des atteintes à la dignité de la personne humaine. Celles-ci étaient variées et elles infantilisaient. Elles pouvaient en effet porter sur le corps mais également sur l'esprit. Elles pouvaient même concerner les deux à la fois. Néanmoins, la torture et les mauvais traitements constituaient, continuent, d'ailleurs, de constituer toujours le noyau dur. Certes, ces atteintes recèlent une large part de subjectivité. Il n'empêche, les colonisés étaient réellement privés de tout principe d'autonomie. L'intimidation, l'abaissement et même l'humiliation étaient courants.

Incontestablement, l'Administration coloniale, à ses débuts, n'étaient pas loin d'avoir instauré un véritable régime d'hétéronomie. Les arrestations aussi bien que les condamnations étaient très souvent arbitraires. Les libertés publiques, notamment, la liberté d'association, la liberté de réunion étaient restreintes. C'est pourquoi, dès l'accession à l'indépendance, il s'est manifesté un besoin crucial d'un retour aux fondamentaux, aux valeurs traditionnelles plusieurs fois séculaires. C'est ainsi que la Charte de Kouroukan Fougan a été mise en exergue. Bien que datant de 1236, celle-ci continue de régenter les rapports sociaux des populations de l'ancien grand Empire du Mali. Il y est affirmé que chacun a notamment droit à la vie et à la préservation de son intégrité

physique. Tout acte attentatoire à la vie d'autrui est puni de mort. Un mode de surveillance est instauré pour lutter contre la paresse et l'oisiveté. Le droit d'aînesse est valorisé. Le griot retrouve sa place centrale dans la société. Outre son rôle de conseiller, il lui incombe, par le verbe, la défense des règles établies et l'ordre. Les situations dans lesquelles il intervient sont nombreuses. Son implication dans les rapports sociaux est indispensable et recherchée.

Bien évidemment, il n'est pas le seul personnage à jouer le rôle d'intermédiaire. D'autres individus peuvent également l'être. C'est notamment le cas des parents par plaisanterie ou encore des personnes appartenant à la caste des artisans par naissance<sup>321</sup> appelés nyamakalas en République du Mali et niégnos au Sénégal. Mais, c'est surtout le griot (diély en République du Mali ; geuweul au Sénégal) qui demeure le médiateur privilégié. Le kôrèdougou<sup>322</sup> tient aussi ce rôle. L'importance de l'éthique traditionnelle est patente. La récente péripétie autour de l'adoption du code de la famille tant en République du Mali qu'au Sénégal atteste du rôle fondamental de la tradition. Les gouvernements des deux pays ont dû reculer face à la protestation des masses populaires qui trouvaient ces codes contraires à leurs us et coutumes. C'est le prix à payer pour préserver la paix voire la cohésion sociale.

Certes, la définition de la notion de dignité humaine est délicate ; elle est changeante, évolutive et surtout casuistique. Néanmoins, l'ouverture aux autres cultures est rendue indispensable dès lors que le principe de dignité de la personne humaine serve à protéger l'individu de toute atteinte en tant qu'être humain.

## 2. L'inévitable ouverture au monde extérieur

Sans doute, le concept de dignité humaine est apparu parce que les droits de l'homme traditionnels ont montré leur limite. En effet, ces derniers sont centrés sur l'individu alors que le principe de dignité humaine marque l'unité du genre humain. Cette dernière notion rejoint parfaitement l'idée de dignité humaine entendue dans ces deux pays de l'ex-éphémère fédération du Mali. Car, le

---

<sup>321</sup> Maîtres de la parole et des cérémonies (voir, L'organisation sociale, p. 25)

<sup>322</sup> Voir supra, l'intercesseur traditionnel, p. 236

respect de la dignité humaine y constitue le cœur de l'éthique traditionnelle de tout temps. Le principe fait partie de l'ordre public moral. Il est d'ailleurs opposable à l'exercice des autres droits fondamentaux comme le droit au travail, la liberté d'expression ou même la libre disposition de son propre corps. Il est le fondement des droits de l'homme dans l'acception de la notion par toutes les populations de l'ancien Empire du Mali. Ainsi, la dignité y est érigée en un droit subjectif supérieur aux autres droits fondamentaux.

Force est de constater que la protection de l'individu contre toute atteinte à son humanité renforce l'universalisation de la garantie des droits de l'homme. Cette appréciation mouvante de l'idée de dignité humaine oblige les sociétés des deux pays à s'ouvrir au monde extérieur.

Le principe de la dignité humaine est d'autant plus un droit récent qu'il est devenu universel et global. Ce changement d'opinion intéressant une valeur plusieurs fois séculaire rend perplexes les populations. Ces dernières ne comprennent plus que des traditions millénaires deviennent, du jour au lendemain, obsolètes. C'est le cas de l'interdiction du travail des enfants. En effet, dans l'Empire du Mali, le travail faisait partie de l'éducation des enfants, garçons aussi bien que jeunes filles. Ainsi, très tôt les garçons accompagnaient leurs parents pour les travaux des champs. Ce sont eux qui s'occupent du bétail. C'est dès le bas âge qu'ils sont initiés aux différents métiers. Au même âge, les jeunes filles sont encore plus sollicitées. Outre le ménage, elles aident leurs mamans à cultiver leurs lopins de terre. Elles vont chercher du bois pour la cuisine, de l'eau du puits qu'elles portent sur la tête. Ce sont autant de corvées qu'elles accomplissent au point de sacrifier, très souvent, leurs études.

Le travail des enfants ne répond plus à sa fonction primitive. Une des explications provient sans aucun doute du besoin criant de survie économique des familles. Les jeunes filles ont, en l'occurrence, une charge de travail plus élevée que celle des garçons du fait des tâches ménagères qu'elles exercent très tôt, à bas âge.

De nos jours, la rue attire de plus en plus d'enfants, particulièrement ceux des écoles coraniques. Il est de notoriété publique de dénombrer trois catégories d'enfants de la rue :

Les vagabonds : ils dorment dans les espaces publics, dans les marchés ou dans les gares ; ils sont

sans domicile fixe. Ils ont dû fuir leur famille ou leur marabout. Ils vivent en gangs sous l'autorité implacable d'un chef. Ils constituent en vérité les enfants de la rue proprement dit et sont en proie à d'énormes souffrances.

Les mendiants de la boîte : ceux-ci mendient pendant toute la journée pour leurs parents qui sont très pauvres. Ils rentrent à la maison le soir. Il ne fait aucun doute qu'ils sont victimes de la crise économique notamment après les programmes d'ajustements structurels (PAS) des institutions de Bretton Woods et les différentes sécheresses. L'Etat a une lourde part de responsabilité du fait de sa défaillance dans le domaine social.

Les élèves d'écoles coraniques : ils sont communément appelés « talibés » (élève de l'Islam ; celui qui cherche ou encore celui qui demande). L'introduction des écoles coraniques (daaras) remonte à la pénétration de l'Islam. Les daaras peuvent élire domicile dans la famille du marabout. Les enfants sont alors accueillis dans la cour ou dans le vestibule de la maison. Le daara peut aussi tenir lieu d'un local autonome. Les écoles coraniques se sont fortement développées avec l'augmentation de la population. Les parents confient l'enfant au marabout pour qu'il soit formé selon les préceptes du coran.

L'enfant déjà scolarisé fréquente le daara les jours de fermetures des classes ou pendant les vacances. Les autres vivent en permanence avec le marabout qui jouit d'une totale confiance de la part des parents ; il a droit de vie et de mort sur les enfants. C'est dans cette catégorie que le problème se pose. Certes, nombre de parents placent leurs enfants auprès du marabout par conviction. Certes, d'autres le font souvent par pauvreté ou aussi pour se débarrasser d'un enfant devenu difficiles. Il n'empêche que beaucoup de marabouts n'hésitent plus de pousser les élèves à la mendicité pour leurs propres besoins au point que les enfants en profitent pour prendre leur liberté et se retrouver définitivement dans la rue à la merci d'éventuels prédateurs. Il est vrai que le travail des enfants a longtemps été envisagé comme un moyen de socialisation et d'éducation. Cet apprentissage de la vie se déroule en deux temps.

D'abord, dès le plus jeune âge, l'accent porte sur les devoirs. Cette phase culmine avec la période initiatique qu'est la circoncision (excision pour les jeunes filles). Ensuite, c'est la découverte des

droits sous la férule d'un surveillant (Zémé au Mali ; Selbé au Sénégal). Auparavant, il leur aura fait subir beaucoup d'épreuves qui sont autant d'obstacles permettant de tester leur résistance, leur faculté d'adaptation voire d'autonomie. Cette transmission s'effectue collectivement, le plus souvent par classe d'âge. Néanmoins, elle peut se limiter aux seuls membres d'une famille notamment pour les jeunes filles dont l'ethnie ne pratique pas l'excision. C'est au terme de cette période que le mariage peut intervenir tant pour les filles que pour les garçons.

Force est de constater que ce parcours initiatique est complètement bouleversé en grande partie par les crises socio-économiques, l'exode rural, les mutations familiales ou même par les insuffisances des services publics de base. Il s'y ajoute, outre l'individualisation de la période initiatique, celle-ci se pratique de plus en plus tôt, quand l'enfant demeure encore un nourrisson. Il n'est donc pas surprenant que des accidents surviennent. Néanmoins, ces pratiques sont désormais considérées comme portant atteinte à la dignité humaine. Ainsi, tant en République du Mali qu'au Sénégal, le travail des enfants est réglementé sinon totalement interdit. En outre, le conjoint -en vérité la conjointe, est en droit d'attendre une rémunération en contrepartie de sa participation à l'entreprise familiale.

L'excision date de fort longtemps dans cette aire culturelle. Certes, toutes les ethnies n'embrassent pas cette tradition. Elle concerne cependant de nombreuses jeunes filles. Toutefois, il est communément admis que l'excision -tout comme la circoncision par ailleurs, n'est pas indispensable à la santé publique. Elle peut même affecter le fonctionnement de l'organe sexuel et hypothéquer considérablement la capacité de reproduction de la femme. Des observateurs soutiennent qu'elle amenuise dangereusement les potentialités économiques et sociales de la femme. Ses complications conduisent à l'infécondité voire à la mort.

Il n'échappe à personne que ce type de discours est loin d'être productif tant les pratiques traditionnelles ont la vie tenace. En outre, il ne viendra à l'esprit de personne de considérer la condamnation à mort d'un fou une barbarie comme il se pratique sous d'autres cieux. De même, il n'a jamais été question de proscrire la consommation de vin au motif que celui-ci tue ; ou encore d'interdire la conduite d'automobile parce que la route provoque chaque année une véritable

hécatombe. Une autre incohérence et non des moindres est de soulever le rôle mortifère de l'excision tout en déplorant dans le même temps la surpopulation du fait de l'absence de planning familial. C'est également aller tôt en besogne que de parler de mutilation génitale féminine s'agissant d'excision. Cette expression est inappropriée et laisse entendre que des parents la pratiquent pour blesser sciemment leurs progénitures. Or, tel n'est pas le cas.

Mais, comme le soutenait, dans sa grande sagesse, l'écrivain et homme d'Etat malien Amadou Hampâté Bâ : « Il y a des pratiques, que nos ancêtres eux-mêmes s'ils revenaient à la vie trouveraient caduques et dépassées ». En tout état de cause, l'excision, une pratique plus que millénaire est, dorénavant, considérée comme une pratique dégradante voire barbare.

Certes, en république du Mali, une approche souple mais considérée comme frileuse par certains, est menée afin de mettre un terme définitivement à cette coutume plusieurs fois séculaire. Au Sénégal, c'est une approche beaucoup plus ferme qui est adoptée ; sa législation la pénalise au motif qu'elle affecte la dignité humaine. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir les anciens désemparés. Ce qui était encore hier la norme est devenu tout d'un coup un délit. Or, la circoncision comme l'excision correspondaient à des périodes d'initiation. Il est vrai que ces deux pratiques sont très différentes quant aux conséquences. Le travail des enfants faisait partie de leur éducation. Toutes ces pratiques étaient courantes même sous la domination coloniale. C'est pourquoi, ils auront encore longtemps du mal à comprendre le monde contemporain qui ignore et même méprise leurs traditions millénaires. Il serait donc plus sage, au lieu de criminaliser cet acte, de commencer par son interdiction au même titre que la circoncision avant l'âge de la majorité et faire jouer à fond le principe de l'autonomie.

Ainsi, il y a à peine cinquante ans la scarification était de mise notamment dans les première ; troisième et quatrième régions administratives du Mali. Il en est de même des tatouages rituels. À présent, ces pratiques ont complètement disparu. Comme quoi, rien n'est immuable. Néanmoins, pour paraphraser le sage Amadou Hampâté Bâ, admettons encore : « Quand les branches d'un arbre ne produisent plus d'ombre, il faut l'élaguer ».

Bien entendu, ce revirement n'est pas propre à ces seuls territoires de l'ancien empire du Mali. Il en

est ainsi partout dans le monde actuel. Sous d'autres cieux, le combat de boxe était, hier, interdit ; aujourd'hui, il ne l'est plus. Le lancer de nain est maintenant jugé contraire à la dignité humaine alors qu'il était accepté autrefois comme étant une exhibition de phénomènes de foire.

Ces revirements laissent apparaître deux approches différentes de la conception des droits de l'homme<sup>323</sup>. Les droits de l'homme contenus dans leur déclaration mettaient l'individu au cœur de leurs préoccupations. L'autre approche intéresse aussi bien la république du Mali que celle du Sénégal. En effet, dans la Charte de Kouroukan fougá régissant les traditions courantes et communes à ces deux pays, les droits de l'homme ne sont pas du droit formel. Ils sont surtout un droit porteur de raison. Cela suppose d'admettre qu'un autre ordre s'imposerait<sup>324</sup>. Pourtant, le droit traditionnel, imprégné de cette Charte, a bel et bien constitué en son temps un droit positif car dicté par des hommes, notamment, avant la colonisation.

Aujourd'hui, aucun gouvernant ne peut s'affranchir du dualisme : droit posé, droit non posé autrement dit droit positif et droit naturel. Toutefois, le droit positif actuel constitutif de l'ensemble des normes juridiques en vigueur est pour l'essentiel issu du corpus normatif de l'ex-puissance coloniale. Il ne fait pas de doute que l'unité de l'Etat est régie par son autorité et par le droit. Certes, seul constitue du droit un ordre qui vise à la justice ; un ordre qui ne vise pas à la justice n'est pas du droit mais de la force. L'objectif du droit est donc de définir ce qui est permis ou défendu par la règle instituée au sein de chaque société. Le législateur ferait sans doute mieux de s'inspirer des réalités socio-culturelles<sup>325</sup>. Car, c'est le droit collectif qui prime sur celui de l'individu dans toute cette aire géographique. La prééminence du collectif consacrant coûte que

---

<sup>323</sup> La première approche des droits de l'homme met l'individu au centre des préoccupations. C'est celle des pères de la révolution française de 1789. L'autre approche est celle de la conception africaine des droits de l'homme. Cette dernière privilégie le collectif.

<sup>324</sup> Cet ordre peut être divin, naturel ou autre. La réalité est qu'avant la colonisation le droit traditionnel constituait le droit positif (voir p. 96, note 159 sur la compétence du juge administratif)

<sup>325</sup> Coulibaly Mariam, *Le droit et ses pratiques au Sénégal*, in *A la recherche du droit africain du XXI<sup>e</sup> siècle* (sous la direction de Camille Kuyu), éd. Connaissances et Savoirs, 2005, p. 265 : « S'inspirant du système français, le législateur sénégalais a mis en place un arsenal de textes juridiques, sans tenir compte des coutumes fortement ancrées dans les croyances et la culture. Cet état de fait présageait une difficile application des textes de lois. Pour pallier à cette éventuelle inapplicabilité des textes, le législateur sénégalais consacrait un postulat universellement reconnu à savoir que « nul n'est censé ignorer la loi ». Mais que vaut un tel principe eu égard aux réalités socio-culturelles. »

coûte la paix sociale demeure l'objectif final. C'est pourquoi, le respect de la dignité humaine constitue la valeur cardinale des rapports sociaux. Au total, cette transformation du principe de dignité de la personne humaine en règle normative renforce l'universalisation de la garantie des droits de l'homme. Il s'avère donc évident que l'affirmation du principe de dignité humaine, sous-entendant l'humanité entière, ne peut que consacrer la conception africaine des droits de l'homme.

## B. La conception africaine des droits de l'homme

Après la bataille de Kirina et leur victoire éclatante sur les troupes de Soumaoro KANTE, roi du Sosso, Soundiata KEITA, nouvel Empereur du Mali et ses alliés tiennent une assemblée extraordinaire à Kouroukan fougá, près de Kangaba en 1236 et adoptent la célèbre Charte dite Charte de Kouroukan fougá. Celle-ci proclame, entre autres : « L'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société ; la puissance paternelle appartient par conséquent à tous ». Cette disposition résume à elle seule l'importance de la communauté, du collectif dans la société malienne d'hier. Il en est d'ailleurs, de même, de nos jours tant au Sénégal qu'en République du Mali. La société n'y influe pas seulement sur l'homme, elle le détermine. Cette prééminence du collectif<sup>326</sup> (1) est partout présente au point de faire de l'individu une abstraction. Elle constitue ainsi une rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme (2).

### 1. La prééminence du collectif

Sans doute, la prééminence du collectif ne date pas de l'auguste Charte de Kouroukan fougá. Elle est bien antérieure à cette assemblée solennelle. Cette notion est solidement ancrée dans les mentalités. Elle participe à cimenter les rapports sociaux. Toutefois, cette prééminence du collectif ne laisse présager que des devoirs dans un premier temps. C'est surtout pendant la période initiatique que les droits sont au fur et à mesure découverts. Auparavant, toute l'éducation tourne autour de cette question des devoirs.

Bien évidemment, c'est au nom de la protection de la morale que les devoirs sont fortement

---

<sup>326</sup> Reynaud Bénédicte (dir.), Les limites de la rationalité, Tome 2, Les figures du collectif, Paris, La découverte, 1997

imposés aux enfants. Il en est ainsi du devoir de prendre en charge les parents même s'ils ne sont pas dans le besoin. C'est aussi un devoir de respecter et d'écouter les anciens et même tout aîné lorsqu'ils parlent. C'est un devoir de se souvenir des morts et surtout de respecter leur mémoire. D'ailleurs, les morts ne sont pas morts ; ils ont plutôt l'honneur d'être les premiers à emprunter le chemin de l'au-delà. Bien sûr, ce voyage s'effectue dans l'attente de ceux qui habitent encore ce monde. Même s'il n'y a qu'un seul chef dans la famille : l'aïeul, le grand - parent, le parent ou l'aîné c'est le collectif c'est-à-dire tous les membres qui contribuent dans l'entretien de la concession selon ses moyens. La responsabilité n'est pas seulement protocolaire. Elle est effective. En effet, s'il arrive que, personne d'autre n'ait pas de ressource, le chef de famille se fait, néanmoins, un devoir de prendre en charge toute cette communauté.

Pour autant, ce statut ne l'autorise pas à décider seul. Il a le devoir de solliciter l'avis de tous les membres de la famille. Il arrive qu'un seul membre de la famille dispose de ressources. Alors, il sera le seul soutien de la famille. Même s'il n'en est pas le chef, il n'en demeure pas moins qu'il lui incombe de faire vivre tout le clan avec le plus grand dévouement. Car, il n'oublie jamais que c'est tout le collectif qui a contribué à sa réussite. Il est vrai que dans les rapports sociaux, l'ordre moral se confond très souvent avec l'ordre public.

En effet, dans la conception africaine des droits de l'homme, la frontière entre les deux ordres est inexistante. C'est encore patent lorsqu'il s'agit d'honneur. Il y est fait appel d'un traitement spécifique. Celui-ci n'est pas le fait d'un seul individu fut-il vraiment blessé. Mais, c'est lorsque la communauté dans son ensemble le réprouve. La protection de la dignité de la personne humaine s'avère être un devoir fondamental. Et, la vie humaine prime sur tout autre ainsi qu'elle est rappelée dans la Charte historique de Kouroukan foug (art.5). Pourtant, les situations et faits blessant l'amour propre des individus ne cessent de se produire. Outre les valeurs traditionnelles plusieurs fois séculaires est venue se greffée une dimension religieuse. Heureusement, les masses populaires de ces deux pays sont très majoritairement tolérantes. Il n'empêche, quelques radicaux ont la fâcheuse tendance d'ignorer les autres membres du corps social qui ne partagent pas leur point de vue encore moins leur foi. Même si la religion musulmane est le culte dominant –il

concerne plus de quatre-vingt et dix pour cent de la population, il subsiste d'autres religions ou croyances. Il s'agit en l'occurrence des chrétiens, des athées ou encore des animistes. Ce radicalisme peut être de nature à porter atteinte au vivre ensemble, à provoquer inutilement des tensions dans la communauté et surtout troubler la paix sociale.

Ainsi, au Sénégal, les bars et restaurants sont fermés pendant le mois de Ramadan dans nombre de communes. Ces instigations émanent souvent d'une minorité de religieux. Mais, elles peuvent également l'être volontairement par des propriétaires pour qui le mois de Ramadan est un mois sacré. Il n'existe plus de débits de boissons alcoolisées dans l'agglomération Touba M'Backé Baol sans doute à cause de la promiscuité de la Ville sainte de Touba<sup>327</sup>. Même si ces phénomènes sont moins courants en République du Mali, l'incidence religieuse dans la société y est également très présente. Le récent échec de l'adoption du nouveau code de la famille en est une parfaite illustration. Il y était question de prémunir, entre autres, rien que la dignité de la femme contre des pratiques plusieurs fois séculaires jugées attentatoire à son humanité. Pourtant, la grande Charte de Kouroukan fougla rappelle, à juste titre : « N'offensez jamais les femmes, nos mères » (art.14) ou encore : « En plus de leurs occupations quotidiennes, les femmes doivent être associées à tous nos gouvernements » (art.16). En tout état de cause, la conception africaine constitue une rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme.

## 2. La rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme

Il ne fait aucun doute que les droits de l'homme avaient été, à l'origine, énoncés dans une perspective individualiste et universaliste. Il en est ainsi du principe d'autonomie. C'est-à-dire qu'aucune orientation ne peut être imposée à l'individu par la contrainte. Et, même l'Etat, bien que

---

<sup>327</sup> Touba est la capitale religieuse de la confrérie du mouridisme ; son fondateur Cheikh Ahmadou Bamba, du fait de sa farouche opposition à la pénétration française, a été exilé par les colons sur l'île de Mayombé au Gabon. Il y rencontra Samory Touré, un autre illustre résistant africain natif de Guinée un territoire qui a également appartenu à l'empire du Mali. La Ville sainte de Touba est devenue à présent la deuxième agglomération du Sénégal après Dakar, la capitale. Le cimetière de Touba accueille presque toutes les dépouilles mortelles d'un peu partout dans le monde. Le Magal, fête religieuse, commémore chaque année la mémoire du Saint homme, fondateur de cette confrérie très dynamique

disposant du monopole de la violence légitime, ne peut l'exercer dans la sphère de la conscience.

Tout autre est la conception africaine des droits de l'homme qui n'est pas d'ailleurs isolée<sup>328</sup>.

C'est la manifestation même des avatars du principe d'hétéronomie. Il n'empêche que le principe d'autonomie tout comme celui de la non-ingérence dans les relations internationales est à présent supplanté par le principe de dignité de la personne humaine. Celui-ci s'est d'ailleurs vu transformé en norme juridique consacrant ainsi la conception africaine des droits de l'homme

En effet, la deuxième guerre mondiale et les atrocités commises dans les différents conflits survenus depuis ont sincèrement affecté les consciences. Ces événements tragiques ont fait apparaître que la barbarie étatique est désormais capable de mettre l'humanité en péril. La consécration du respect de la dignité humaine marque la prééminence du collectif en même que la rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme traditionnels. Le principe de dignité de la personne humaine rappelle qu'il existe un seuil d'humanité, un degré minimal de dignité qu'il est interdit de franchir. Désormais, l'humanité est considérée comme sujet de droit.

C'est pourquoi, l'élément mondial pénètre de plus en plus dans la protection renforcée des droits de l'homme, la condamnation et même la responsabilisation par procuration des auteurs de crimes contre l'humanité. Dans cette perspective, un certain nombre d'événements récents sont porteurs de promesses. Les tribunaux de l'ex-Yougoslavie, le Rwanda, la Sierra Léone ou le Libéria commencent à mettre en œuvre un droit pénal mondial.

La Cour Pénale Internationale (CPI) créée à Rome en 1998 a marqué une date importante dans l'histoire de la lutte contre les violations massives des droits de l'homme. Le statut de Rome, à la base, est entré en vigueur le 1er juillet 2002 après que dix pays l'aient ratifié le 11 avril 2002 pour porter le nombre total à soixante pays.

Cependant, le protocole de Bruxelles, signé en 1874, régissant la conduite des formes armées en

---

<sup>328</sup> GIUT- DESPRAIRIES Florence, « 2. Représentation, Idéologie, Imaginaire », L'imaginaire collectif, Toulouse, ERES, « Poche- Société », 2009, 256 pages. (URL : [www.cairn.info/1-imaginaire-collectif—9782749211329-page-43.htm](http://www.cairn.info/1-imaginaire-collectif—9782749211329-page-43.htm)), p. 43 : « Si la notion de représentation s'inscrit dans une histoire de la philosophie, celle de la représentation sociale remonte à Durkheim qui, en 1897, introduit la différenciation ou l'opposition entre représentations collectives et représentations individuelles. Considérant que ces dernières sont instables (éphémères et variables) l'auteur pose la prééminence du collectif sur l'individu »

temps de guerre peut être considéré comme l'émergence d'un droit pénal international sous forme de règles. Certes, il ne fait mention d'aucune sanction en cas de violation de ses dispositions. Néanmoins, il a inspiré la rédaction, en 1880, du « Manuel sur les lois de la guerre sur terre ». Ce document allait devenir le modèle sur lequel découleront les futures conventions. Celles-ci se limitaient aux obligations des Etats sans établir de responsabilité pénale personnelle. L'étape importante a été la fin de la deuxième guerre mondiale avec la création du Tribunal militaire international (TMI) siégeant à Nuremberg et celle du Tribunal militaire international pour l'extrême orient (TMIEO) siégeant à Tokyo.

La Charte Africaine des Droits de l'Homme participe aussi à la volonté d'universalisation de la garantie des droits de l'homme. L'impunité est à jamais bannie. L'existence humaine ne peut plus s'accommoder d'humiliation indigne. C'est là toute la signification du cautionnement du droit d'ingérence. Certes, les arrière-pensées ne sont pas à écarter. Les motivations intéressées ne sont pas absentes et peuvent être mercantiles. Pour preuve, la plupart des conflits concernent le plus souvent des régions regorgeant d'énormes ressources notamment pétrolières. C'est pourquoi l'assistance a tendance à prendre le dessous sur le droit d'ingérence. En tout état de cause, il est inacceptable de rester sans réaction face à une atteinte portée à la dignité de l'humanité c'est-à-dire de tout être humain. Et, l'assistance pour la préservation d'un droit collectif intéressant l'humanité tout entière est plus que légitime. Il n'en demeure pas moins que la gestion de la question nationale doit rester une priorité de tout instant<sup>329</sup>.

---

<sup>329</sup> Kipré P., De la question nationale en Afrique noire, *Africa Zamani*, n°s 11 & 12, 2003-2004, pp. 64-65 : « Après avoir été un thème majeur de controverses scientifiques en Occident jusqu'au milieu du XXe siècle, la question nationale ressurgit aujourd'hui dans les sciences de la société, à la faveur de l'éclatement de l'ancien « bloc soviétique » et à cause de la recrudescence des revendications identitaires à travers le monde. Ais en histoire africaine, elle a peu intéressé les chercheurs, malgré quelques timides ouvertures. Dans l'historiographie actuelle, sous l'influence du schéma européen qui veut que la nation s'affirme avec le progrès du libéralisme (Hobsbawm 1992, 1999), on nie généralement l'existence de nations en Afrique. [...] Pourtant, chaque Etat africain insiste sur son « identité nationale » ; les débats comme ceux sur « l'ivoirité » en Côte d'Ivoire sont symptomatiques d'un état d'esprit présent partout. L'historienne Adame Ba Konaré (2000:42) en montre la complexité aujourd'hui en affirmant sa « malianité » en même temps qu'elle se dit « capable d'être tour à tour peule, bamanan, française, tout comme [elle peut] être à la fois de tous ces peuples, par un processus d'intégration ». [...] L'hypothèse des particularités théoriques et pratiques du processus de formation de la nation en Afrique peut offrir une des clés d'explications des crises africaines et mettre en lumière les défis à relever pour

## Section 2 : La question nationale

Il est vrai que la question nationale n'a jamais soulevé de difficultés entre les différentes ethnies qui peuplent les deux pays ; du coup, elle n'a pas constitué une préoccupation majeure pour les gouvernants au lendemain des indépendances. La division des tâches au sein de la société faisait régner une certaine harmonie qui souffrait souvent de quelques frictions entre les nomades et les sédentaires dues à la rareté des ressources provoquées par des différentes sécheresses ayant sévi notamment à partir des années 1970. Ces catastrophes ont précipité la fixation des populations anciennement pasteurs d'abord autour des points d'eau ensuite dans la périphérie des villages. Dans le même temps, les cultivateurs de ces territoires voyaient leurs récoltes s'amoinrir. Les occasions de conflits devenaient inévitables. Deux écueils se présentaient ainsi à la classe politique dans son ensemble dans les deux pays. Il urgeait donc de prendre en compte la demande sociétale (§ 1) et de procéder au traitement de l'irrédentisme des populations des régions périphériques (§ 2).

### Paragraphe 1 : La demande sociétale

La gestion de la demande sociétale ne faisait pas partie des préoccupations principales des gouvernants. Car, elle ne concernait qu'une minorité autrement dit « la classe discutante »<sup>330</sup>. Il suffisait au pouvoir de réserver à celle-ci des postes dans les sphères de décision et le calme revenait. Tant que son nombre était infime, le parti-Etat ne se faisait pas de soucis. Le partage des

---

donner une relative stabilité à l'Etat contemporain et réaliser l'intégration africaine. »

<sup>330</sup> B. BENYAHMED, Jeune Afrique n° 2665 du 5 au 11 février 2012, *Ce que je crois*, p. 3 : L'expression « CLASSE DISCUTANTE » a été inventée par les dirigeants marxistes lorsqu'ils gouvernaient des dizaines de pays et fascinaient la grande majorité des intellectuels du monde.

Sous ce vocable, ils avaient mis l'ensemble des gens instruits, informés par la presse et qui, s'intéressant aux affaires de leurs pays (et du monde), forment « l'opinion publique ».

« La classe discutante » était en ce temps-là, dans chaque pays, une toute petite minorité. Mais les progrès de l'éducation, les révolutions des technologies de l'information, l'électrification et l'urbanisation ont conjugué leurs effets pour élargir considérablement les bases de « la classe discutante » : en 2012, c'est près de la moitié de la population qui en fait partie (un peu plus ou un peu moins, selon le niveau d'évolution du pays).

« La classe discutante » africaine ? Je l'évalue à 400 millions de personnes, pour un continent qui compte 1 milliard d'habitants. Et je n'oublierai pas d'ajouter à ces 400 millions une vingtaine de millions d'Africains de la diaspora.

maroquins ne posait pas de problème.

Mais, des événements internes et externes, le plus souvent imprévisibles, vont avoir raison des sempiternelles réticences des gouvernants à partager le pouvoir. En outre, les contestations concernaient chaque jour davantage de populations qui, de plus en plus, envahissaient les rues.

Les revendications devenaient pressantes et souvent très violentes. L'ampleur des mouvements commence, fondamentalement, à marquer les esprits. Et, tant le bâton que la carotte ne sont pas parvenus à venir à bout de l'ardeur et la volonté des masses laborieuses. Celles-ci étaient, en effet, déterminées à en découdre avec les gouvernants incapables d'apporter des solutions à leurs besoins les plus élémentaires. Malgré la violence des manifestations, les gouvernants n'ont pas daigné lâcher du lest et sont restés sourds à toutes les revendications. Pourtant, aussi bien pendant la période précoloniale que durant la domination étrangère, la collégialité a toujours été présente dans la gestion publique de ces deux pays. En effet, à cette époque, la société se singularisait par la division des tâches aussi bien dans la famille, au sein des classes d'âge, dans le clan, au village qu'au sommet de la nation. L'institution de la palabre, présente à tous ces niveaux, l'illustre parfaitement. Et, c'est à l'issue de cette rencontre obligatoire que le chef se devait de trancher. C'est donc à juste titre que les populations ont perdu la confiance qu'elles avaient placée en leurs représentants. Cette réappropriation de l'espace public par les citoyens a fini par consacrer l'émergence d'une démocratie d'opinion<sup>331</sup> (A) qui finit par s'affirmer durablement (B).

---

<sup>331</sup> J. Julliard, *La Reine du monde*, Essai sur la démocratie d'opinion, coll. « Café Voltaire », Flammarion, 2008, p. 105 et s. : « Nous sommes en marche vers la *doxocratie*, c'est-à-dire vers le pouvoir de l'opinion, pour le distinguer des autres forces de la démocratie. Sous le vocable général de démocratie, on peut en effet distinguer désormais trois variantes du pouvoir populaire.

D'abord, la *démocratie directe*, telle qu'elle a été pratiquée par les Grecs ou par le club des Jacobins, avec la présence physique du peuple dans les délibérations. Ce régime d'assemblée populaire n'est plus aujourd'hui pratiqué qu'exceptionnellement, dans les moments de crise : ainsi les soviets de Russie en 1917, les conseils (*Räte*) allemands au lendemain de la défaite de 1918, les assemblées étudiantes de 1968, etc. il n'est pas besoin de dire que le rassemblement de foules anonymes se prête à toutes les manipulations, comme les groupuscules gauchistes le savent bien. De plus, ce type de démocratie se heurte à des obstacles dus à la taille. On peut à la rigueur la concevoir au grand-duché de Luxembourg, mais pas dans la Chine de 1300 millions d'habitants.

Deuxièmement, le *système représentatif classique*, tel qu'il a fonctionné depuis les XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles dans les principaux pays avancés d'Europe et d'Amérique du Nord. Fondé sur la délégation de la souveraineté populaire à une classe politique très structurée et relativement fermée, il a pour principal mérite d'être authentiquement libéral et raisonnablement social.

## A. L'émergence d'une démocratie d'opinion

Sans doute, les circonstances liées à l'avènement à la souveraineté internationale après une douloureuse domination étrangère et le besoin de cohésion sociale ont amené les acteurs politiques de l'époque à prévaloir, peu à peu, l'institutionnalisation du parti unique. Cette pratique a rapidement montré ses limites, conduit au blocage des institutions et suscité le mécontentement de toutes les couches de la population. La situation ne pouvant plus perdurer, il a fallu vite se donner les moyens pour faire face à cette nouvelle forme de démocratie. Le vieil adage le souligne clairement : « toutes les bonnes choses ont une fin ». Les gouvernants ont finalement consenti à l'abandon de nombreux privilèges. Il n'y avait plus aucune autre alternative. La situation était devenue trop catastrophique. Le constat était sans appel. Il va falloir lâcher du lest.

Il est vrai qu'en sous-main, nombre de formations politiques, profitant à fond de leur clandestinité, n'arrêtaient pas d'attiser la haine des citoyens envers les gouvernants. Cette coalition, bien qu'hétéroclite ne pouvait laisser aucune réussite à ceux qui se croyaient indispensables et non susceptibles de déboulonnage à la direction de leur peuple. Mais, plus que le goulet d'étranglement (1) c'est l'obstacle provoqué par l'étau des contestations qui a eu raison de leur l'entêtement (2).

### 1. Le goulet d'étranglement

Décidément, l'année 1968 est plus qu'une date charnière dans le mouvement revendicatif auquel ni le Sénégal ni la République du Mali n'ont pu échapper.

La situation s'est rapidement beaucoup radicalisée en République du Mali qu'au Sénégal. Outre la sécheresse, les manifestations scolaires et estudiantines, le pays a connu un régime d'exception à la suite de la prise du pouvoir par les militaires le 19 novembre 1968. À vrai dire, c'est la sécheresse qui s'est abattue dans cette zone qui a le plus marqué les esprits. Les masses rurales représentent, en effet, plus de 70% de la population et ont été durement affectées. Ce cataclysme s'y est installé

---

La *doxocratie* enfin, fondée sur l'intervention permanente de l'opinion dans les affaires publiques, qui se profile un peu partout. Moins démagogique que la démocratie directe, meilleure conductrice de la volonté générale que le système représentatif, elle présente des défauts considérables sur lesquels je vais revenir.

Disons d'abord en quoi elle se distingue des autres régimes et par quoi elle se caractérise. C'est une démocratie médiatique, c'est une démocratie directe, c'est une démocratie permanente ».

presque sans interruption par la suite. Les années 1968 ; 1970 ; 1972 ; 1973 et 1974 ont été particulièrement éprouvantes pour les masses laborieuses. Celles-ci n'auront d'autres alternatives que d'aller occuper les périphéries des centres urbains à la recherche d'une situation meilleure. Or, aucun aménagement n'était prévu pour recevoir tout ce monde qui finira par grossir les rangs des très nombreux mécontents. C'est d'autant plus incompréhensible que la République du Mali avec l'office du Niger était censée être le grenier de l'Afrique occidentale francophone ce, dès la période coloniale.

Au Sénégal, même si la culture de l'arachide a continué d'être prépondérante, les autorités ont su diversifier l'agriculture au lendemain de l'indépendance. Au Sud, en Casamance, la culture du riz était très prometteuse. Au Nord, le long du fleuve Sénégal, notamment à Richard Toll, a vu le jour un programme de culture de canne à sucre destinée à la production de sucre. Mais, la sécheresse ajoutée à la diminution des surfaces cultivables ont entraîné la dégradation de la production surtout de l'arachide et contribué à une forte baisse du pouvoir d'achat des paysans. Et, la création en 1966 de l'office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD) n'a pas eu raison de l'inexorable déclin du secteur agricole. De même, ni la culture du coton, ni l'extraction des phosphates de Taïba ou la pêche encore moins des activités liées au tourisme n'ont pu enrayer l'exode rural. Il est vrai qu'indépendamment des facteurs climatiques, la désertification résulte aussi en partie de l'œuvre humaine. En effet, les populations continuent toujours d'utiliser le bois et le charbon pour les préparations culinaires. Ces usages nécessitent l'abattage des arbres, comme bien d'autres choses parmi lesquelles le bois pour les meubles, les pirogues et même la construction des maisons. Les cultures sur brûlis sont monnaie courante et contribuent d'appauvrir les sols. Les animaux domestiques participent également à la dégradation de ce bien commun vital. Le Président Senghor n'y est pas allé par quatre chemins. Il a cru un moment mettre en cause la race caprine au point d'encourager l'éradication des chèvres au Sénégal. Celles-ci étaient considérées comme principales responsables de la dégradation de la flore. L'idée était de substituer la chèvre au mouton comme sacrifice au cours des nombreuses cérémonies et fêtes tant religieuses,

civiles que traditionnelles<sup>332</sup>.

Mais, la sécheresse n'explique pas à elle seule le naufrage économique des deux pays encore moins l'exode rural. La détérioration des termes de l'échange a énormément contribué à la paupérisation de toutes ces populations contraintes à la survie. Les institutions de Bretton Woods ne sont pas plus exemptes de tout reproche. Les difficultés que rencontre la production agricole et minière n'ont fait qu'accentuer les dépendances de ces pays à l'égard des bailleurs de fonds à travers ces institutions. La préoccupation principale de celles-ci est loin de venir en aide aux populations en plein désarroi. En effet, les programmes d'ajustements structurels (PAS) imposent outre la baisse de la masse salariale la diminution drastique des effectifs dans les administrations. À vrai dire, ces programmes n'ont fait que détruire le tissu économique en démantelant le secteur public presque seul débouché pour les diplômés dans les deux pays. C'est dire que ces derniers ont accentué le marasme économique en même temps qu'ils participaient à l'exacerbation des tensions sociales.

Le constat est accablant. Les riches sont devenus de plus en plus riches et les pauvres de plus en plus pauvres. Ces programmes ont été un échec sur tous les plans ; à aucun moment, il n'a été tenu compte des réalités des deux pays. Même le programme de départ volontaire des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat mis en place n'a pas eu les résultats escomptés. Bien que le dispositif soit entouré de garanties substantielles, sa mauvaise exécution a entraîné de nombreux dérapages. Par exemple, le secteur de l'énergie électrique continue de connaître de fréquents délestages dans de nombreuses localités des deux pays. La libéralisation de l'économie, en obligeant le désengagement de l'Etat, n'a fait que provoquer des frustrations et rendre les contestations encore plus véhémentes.

La dévaluation du franc CFA<sup>333</sup> opérée en 1994 n'a pas facilité les choses. La crise économique provoquée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979 a encore été plus déterminante dans ce naufrage économique. Car la dépendance énergétique des deux pays est une donnée permanente à

---

<sup>332</sup> La célébration de ces nombreux événements était marquée par le sacrifice, en priorité, d'un bélier en parfait état

<sup>333</sup> Un Franc CFA vaut un centième de Franc Français ; autrement dit un Euro vaut 656 F CFA

laquelle ils doivent faire face malgré la flambée des prix de l'énergie. La mondialisation s'est abattue sur ces pays comme une véritable chape de plomb. Le moins que l'on puisse dire est qu'ils n'y étaient pas préparés. Ils avaient, et ont toujours, peu de produits à mettre sur le marché international.

Cette ouverture des frontières a plutôt accéléré la mort des rares industries naissantes devenues tout d'un coup cruellement peu compétitives tant par la qualité que par les prix affichés. Il s'y ajoute, les nombreuses restrictions émanant des partenaires que sont les pays développés. Cette situation n'a fait qu'accentuer le fardeau de la dette appelée improprement "aide".

Il est vrai que les programmes d'ajustement structurel ont fortement participé à l'écllosion d'une expression démocratique notamment en réaction aux conditions que ses acteurs extérieurs ont imposées aux économies locales.

Ces recommandations ont détruit presque tout le tissu social au profit d'une économie libérale dont les fruits se font toujours attendre. Ces multiples restructurations devraient conduire à la restauration des équilibres financiers mais surtout au remboursement de la dette - en réalité les intérêts de celle-ci.

Il ne peut qu'être donné raison à la psychosociologue et ancienne Ministre Aminata Traoré lorsqu'elle évoque la métaphore de la corde au cou s'agissant de la situation malienne<sup>334</sup>. En outre,

---

<sup>334</sup> Aminata TRAORE, L'état, l'Afrique dans un monde sans frontières, Actes Sud, 1999, p. 27 & s. "La corde au cou" : « ... De la démocratie, les populations africaines attendaient précisément des mesures qui mettent un terme à l'érosion de leur pouvoir d'achat et la dégradation de leurs conditions de vie. Contrairement à une idée répandue, selon laquelle elles veulent tout et tout de suite, elles veulent que la création et la redistribution des richesses relèvent du moyen et du long terme. L'exaspération naît surtout du fait que des dirigeants démocratiquement élus qui héritent des emprunts antérieurement contractés sont obligés, pour honorer le service de la dette, de se soumettre à une discipline essentiellement comptable qui va totalement à l'encontre de la satisfaction des besoins humains les plus vitaux ; l'emploi, l'alimentation, la santé, l'eau, l'éducation, l'assainissement, le logement. Le couvercle a sauté, de manière simultanée, vers la des années quatre-vingt dans plusieurs pays africains, précisément, parce que tout le long de cette décennie, les Etats ont essayé de comprimer les dépenses publiques en vue de réaliser les transferts de devises correspondant aux engagements qu'ils avaient contractés. L'impopularité des régimes autocratiques en fut accrue. La stabilité politique des régimes qui voudraient jouer pleinement le jeu démocratique en est, elle aussi, compromise. Le lot des dirigeants politiques revient à gérer la pénurie et la grogne, sans presque jamais avoir la latitude et les moyens du pacte social qui devrait régir les rapports entre l'Etat et le peuple dans un gouvernement démocratique.

Ce sort est celui qui est réservé à tous ceux qui accèdent au pouvoir, sans interrogation ni remise en question des fondements et des mécanismes du système actuel de l'endettement et de la domination des faibles par les forts.

la monnaie, que les deux pays partagent avec six autres Etats au sein de l'UEMOA, est trop forte. Elle ne répond plus aux intérêts des pays de la zone euro.

Ainsi, pour honorer leurs engagements internationaux, les Etats ne pouvaient qu'appliquer une politique de restrictions budgétaires qui conduisait en réalité à des coupes dans les dépenses sociales. Dans ces conditions, il ne restait aux populations que d'amplifier les contestations.

## 2. L'état des contestations

Il ne fait, évidemment, aucun doute que les accessions aux indépendances se sont bel et bien suivies d'une indéniable décennie de quiétude. Tout allait normalement. La préoccupation principale était de recouvrer la souveraineté, la liberté, la dignité. Toutes les dissensions, inévitables, ont été mises de côté et même aux oubliettes. Une paix des braves a envahi le paysage tant politique que social.

Malheureusement, ce semblant de lune de miel ne va pas durer. La situation va, progressivement, être tendue au point de se dégrader sérieusement. C'est pourquoi, il était devenu urgent de parer au plus pressé afin de juguler cette agitation sociale

Les signes avant-coureurs de ce futur climat délétère sont apparus, à vrai dire, peu avant mai 1968 et vont se culminer à cette date. Certes, les pays de l'ex-fédération du Mali ne sont pas les seuls concernés, en l'espèce. Le phénomène s'est étendu à l'ensemble des régions du monde. Les contestations se sont propagées presque à tous les pays comme une traînée de poudre. Bien sûr, la crise intéressait d'abord les milieux scolaires et universitaires.

Mais, très rapidement, elle a gagné toutes les couches de la société. Car, elle était beaucoup plus profonde. Le pari a été donné, dès l'accession à la souveraineté internationale, de mettre l'accent

---

Cette réalité est plus que suffisante pour relativiser l'importance des questions électorales qui, sous leurs formes actuelles, ne font qu'ajouter au surendettement et à la paupérisation.

Un survol rapide de l'histoire de la dette extérieure du Mali révèle que les modalités du financement du développement autant que la gestion transparente ont toujours été et demeurent la pierre angulaire de la souveraineté et de la démocratie sans être traitées publiquement comme telles.

Il convient de distinguer la dette intérieure qui découle de l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs de la dette extérieure qui se décompose elle-même en une dette publique et une dette privée. Elle se constitue à partir d'obligations contractées (ou garanties) par l'Etat à l'extérieur, faute d'épargne nationale».

sur une scolarisation de masse. Les débouchés ne manquaient pas au point que faire des études signifiait l'assurance de trouver un emploi. Les parents, le plus souvent paysans, n'imaginaient pas un seul instant que leur progéniture ayant fréquenté l'école pouvait se trouver sans travail. Et, pourtant c'est ce qui arriva dans les années 1970. Ce malentendu n'a jamais été dissipé entre les gouvernants et le peuple. Des réformes ont été entreprises ici et là sans donner de résultats probants. Par exemple, en république du Mali, a eu lieu dès 1962 une réforme de l'enseignement fondamental. Cet enseignement comporte deux cycles : un premier d'une durée de cinq années et une seconde de quatre ans sanctionnée du diplôme d'étude fondamentale (DEF) équivalent du brevet d'études du premier cycle (BEPC). L'objectif était de rattraper le retard en matière de scolarisation en mettant l'accent sur l'éducation massive de base. La particularité de cette réforme était la possibilité de postuler à un emploi public avec ou sans le diplôme.

Toujours est-il, tant au Sénégal qu'en république du Mali, le nombre d'élèves accédant à l'enseignement supérieur a explosé. Les classes dans le primaire et le secondaire dépassaient le point critique de surcharge. Les amphithéâtres connaissaient des effectifs pléthoriques. Il s'y ajoute le rapide accroissement des diplômés qui constitue une véritable bombe à retardement.

Les débouchés sur le marché du travail sont d'autant plus rares que l'Etat, tant en république du Mali qu'au Sénégal, a eu, entre temps, d'autres priorités. De toute façon, la tendance est, désormais, à la bonne gouvernance. Concrètement, la diminution des dépenses publiques, sous la pression des institutions de Bretton Woods, est devenue impérative.

Au Sénégal, les étudiants n'ont pas tardé à s'organiser. C'est notamment le cas de la constitution du mouvement des « maîtrisards » pour ceux qui étaient détenteurs du diplôme de maîtrise de l'enseignement supérieur. En république du Mali, on a vu la naissance de l'association des diplômés initiateurs et demandeurs d'emploi (ADIDE). Les élèves et étudiants ne se limitent pas, uniquement, à la création de ces différentes entités. Ils procèdent, également, à des manifestations souvent violentes. Ces agissements répétitifs rencontrent un écho compréhensible auprès des populations ; celles-ci trouvent, tout à fait, légitimes ces revendications.

D'ailleurs, les masses laborieuses sont elles-mêmes durement affectées par la crise. Elles sont

d'admettre que des diplômés ne puissent pas trouver du travail. C'est dire que la grogne est générale et de plus en plus menaçante ; personne n'est épargné dans les Etats.

Bien sûr, ces derniers ne sont restés ni sourds ni aveugles face à ces revendications et manifestations. Outre la mise en place du régime des contractuels pour absorber de nombreux diplômés et même des jeunes souvent sans titre, des fonds ont été dégagés pour alimenter des structures spécialement créées et destinées à financer des projets présentés par les demandeurs d'emploi.

Toutefois, les rébellions qui sévissent dans les deux pays sont encore devenues plus préoccupantes et inquiétantes. Le Nord du Mali est en proie à un conflit avec quelques mouvements de cette région presque depuis le début de son indépendance. Même si peu de populations sont concernées – la région étant par ailleurs peu peuplée, il n'en demeure pas moins qu'elle manque cruellement d'infrastructures. Et, les doléances légitimes de ses populations sont ignorées voire abandonnées.

Il est également vrai que la jeune république disposait et dispose toujours de moyens dérisoires à proposer ou à mettre au service des citoyens de ce pays. Mais, il n'est pas contestable que le peu de ressources disponibles ont été consacrées à la capitale Bamako et ses alentours. Sans doute, les élites dont la plupart viennent ou ont des attaches dans cet espace ont eu de ce fait inconsciemment le réflexe de privilégier la capitale et même les deux premières régions déjà pourvues en infrastructures. La sphère sportive, notamment le football, illustre parfaitement cette tendance.

En effet, tous les meilleurs joueurs de ce sport sont concentrés dans la capitale faussant ainsi tout esprit de compétition entre les régions et Bamako. Cette situation, en instituant un déséquilibre récurrent et patent entre l'intérieur du pays et la capitale, loin d'être profitable au football malien a plutôt abaissé son niveau. Et, les performances de l'équipe nationale et des clubs qui sont toujours de Bamako ne cessent de se ressentir sur la scène africaine et même sous régionale. C'est dire que les populations du nord ne sont pas les seules concernées par ce criant déficit en matière de politique d'aménagement du territoire et surtout par une mauvaise répartition des richesses.

Outre ce handicap commun à presque toutes les régions, les populations du nord ont été, lourdement, frappées par les séries de sécheresses qu'a connues le pays. Leur cheptel, leur

principale voire unique richesse a été sérieusement décimée. Et, ces populations se trouvaient alors en face d'un régime autoritaire voire d'exception. Elles n'avaient d'autre alternative que de prendre les armes, pour se faire entendre.

Au Sénégal, c'est la région du Sud<sup>335</sup> qui a vu naître un mouvement de rébellion<sup>336</sup> mais beaucoup plus tard qu'en république du Mali. Contrairement au nord de ce pays, la Casamance est une des régions les plus riches du Sénégal. Elle est même considérée comme son grenier.

A l'instar des populations du nord de la république du Mali, celles de la Casamance se sentent également oubliées par le pouvoir central. Il est vrai que cette région est d'abord victime de son éloignement et même de son enclavement. Elle est, en effet, coincée entre la Guinée Bissau, pays lusophone, au Sud et la Gambie, pays anglophone, au Nord ; à l'Est se trouve la région du Sénégal oriental qui n'est pas mieux lotie au plan économique. Elle se trouve aux portes de la République de Guinée Konakry qui, non plus, n'a pas grand-chose à lui offrir. Cette situation milite en faveur de l'intégration urgente de ces Etats voisins ayant les mêmes populations.

Au lendemain de l'indépendance, sans doute, les hasards de la politique mais surtout, incontestablement, un fort et pressant lobby religieux ont privilégié l'implantation de la plupart des infrastructures au Nord voire au Nord-Ouest du pays.

Même si le Sénégal a toujours été une terre de tolérance et d'ouverture, le premier Président de la République, un catholique, a cru utile d'accéder à la doléance même non explicite des chefs religieux musulmans. Il est vrai que leur recommandation<sup>337</sup> pouvait lui être indispensable pour s'attirer les voix des populations à majorité musulmane.

Pour preuve, une ville comme Saint-Louis se voyait concentrer un nombre important d'établissements scolaires secondaires alors qu'il n'y en avait aucun en Casamance ou au Sénégal oriental. C'est également le cas dans le domaine des infrastructures routières et ferroviaires. Alors

---

<sup>335</sup> Cette partie sud du territoire est dénommée Casamance ; elle est actuellement divisée en plusieurs régions

<sup>336</sup> Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC), longtemps dirigé par l'Abbé Diamacoune Senghor avant le décès de celui-ci. Le mouvement traverse en ce moment une turbulence due à de fortes divergences entre ses actuels dirigeants

<sup>337</sup> La recommandation ou ndigal en langue wolof s'apparente à la fatwa musulmane et s'adresse aux fidèles qui sont dans l'obligation morale d'accéder aux vœux du marabout (voir supra, note 233, p. 159)

que la Casamance souffrait énormément de son enclavement certaines localités des régions du Nord étaient doublement desservies en routes bitumées et en chemins de fer.

D'ailleurs, il n'est pas rare d'entendre les populations de ces régions périphériques, s'agissant de leurs déplacements vers le Nord-Ouest du pays, évoquer : « nous allons au Sénégal ». Cette expression est loin d'être anecdotique.

Elle traduit réellement l'impression de ces populations qui se demandent sincèrement si elles sont vraiment des habitants au même titre que les autres populations du pays. Elle montre surtout à quel point les pouvoirs publics s'étaient désintéressés de ces zones périphériques.

Cependant, contrairement aux populations du Nord du Mali, celles de la Casamance ont longtemps trouvé leur salut dans l'armée sénégalaise notamment au sein de la troupe et dans l'Administration principalement dans l'éducation nationale. Mais, ces opportunités ont presque disparu avec la crise. Force est de constater également que les populations des autres régions périphériques des deux pays celles du Fouta, du Guidimakha, de Gadiaga ou de Diakha n'ont pas pris les armes à l'instar de celles de la Casamance au sud Sénégal ou du Nord Mali. Ce comportement s'explique par le fait que ces populations semblent avoir trouvé leur salut dans l'émigration. Celle-ci leur procure en effet une relative prospérité.

Ainsi, leur situation est-elle devenue bien meilleure que la moyenne nationale dans les deux pays et elles n'ont souvent rien à envier aux élites en matière de pouvoir d'achat. Outre le nécessaire desserrement de cet étai des contestations, les gouvernants se doivent de faire face à la pression des partis politiques qui finissent par constituer autant d'entraves à la responsabilité<sup>338</sup>.

Force est de constater que les citoyens y trouvent difficilement leurs comptes dans l'instauration du multipartisme. Ils ont du mal à saisir la fin du parti-Etat. Ils ont même ont l'impression d'assister à une invite de toutes les formations politiques y compris celles de l'opposition au partage du dessert à la suite d'un copieux banquet. Il n'en demeure pas moins que le succès des différentes manifestations pacifiques corrobore l'avènement d'une démocratie d'opinion que les Etats ne peuvent plus ignorer.

---

<sup>338</sup> Voir, p. 142 : L'entrave des structures sociétales

## B. L'affirmation d'une démocratie d'opinion

La mondialisation n'épargne plus aucun pays, ni personne. Il est vraiment loin l'époque pendant laquelle les gouvernants étaient inaccessibles. Aucune contestation n'était envisageable.

Le politique est désormais contraint d'être à l'écoute des populations. C'est le règne de l'opinion publique. La parole est devenue totalement libre. Les autorités ne peuvent plus ignorer les messages colportés par la rue. Il ne peut pas en être autrement ; le monde est devenu un village planétaire.

Cette participation de la société dans les prises de décisions ne peut en aucun cas nuire à la consolidation de l'Etat de droit. Les gouvernants grandiraient en ménageant ce pouvoir sociétal (1) qui, lui-même, est largement tributaire de l'environnement international (2).

### 1. Le pouvoir sociétal

Il est toujours vrai qu'en « toute chose, malheur est bon », car, l'institutionnalisation du parti unique a énormément contribué à l'émergence d'une société civile dans ces deux pays. Et, la frange de la population appelée majorité silencieuse est en réalité une majorité en mouvement. Ce sont toutes celles et tous ceux qui occupent l'espace public entre le pouvoir et ceux qui ont baissé les bras et même abdiqué. A la tête de ces mouvements, il y a d'abord les élèves et étudiants. Ensuite, les enseignants sont venus les rejoindre suivis des syndicalistes. Bien sûr, les inactifs (chômeurs et retraités) ne sont pas en reste, bien qu'ils n'aient jamais joué, pour la plupart, un rôle politique. Et, les paysans, victimes des sécheresses répétées viendront grossir les rangs des mécontents. Tout ce monde finit par se manifester à travers les grèves, les médias privés, les syndicats, les associations et les organisations non gouvernementales (ONG). Ils formeront la base de la société civile et seront de ce fait le seul contre-pouvoir. La « société civile se définit de façon plus exclusive qu'inclusive, en opposition à l'Etat, à la sphère privée, à la société militaire et religieuse. Elle agirait donc entre le pouvoir d'Etat et la sphère privée, là où se manifeste le corps social »<sup>339</sup>.

---

<sup>339</sup> Alexis Roy, « La société civile dans le débat politique au Mali », Cahiers d'études africaines, 178, 2005, mis en ligne le 30 juin 2008. URL : <http://etudesafricaines.revues.org/index5477.html>. Consulté le 23 mars 2009, p. 3,

Il n'est un secret pour personne, que les processus de transition démocratique ont beaucoup profité à la société civile. Celle-ci est devenue un acteur essentiel du débat politique national et même international. L'Etat malien ne s'y est pas trompé ; dès 1996, il a tenté de la structurer en créant l'« espace d'interpellation démocratique » (EID)<sup>340</sup>. Celui-ci est un véritable forum démocratique.

---

“Les discours sur la société civile dans la vie politique malienne” : « S'il faut utiliser la notion de société civile avec précaution, c'est aussi parce qu'il existe des enjeux idéologiques autour de son usage (Haubert 2000), notamment parmi les bailleurs de fonds. Pour ces derniers, l'existence d'une société civile au Mali semble acquise, même si, paradoxalement, elle est toujours en construction. En effet, la société civile doit être, aux yeux du FMI et de la Banque Mondiale qui influent sur la politique du pays à travers des « plans d'ajustements structurels », le pilier qui fournira une assise à la démocratie. Dès lors, ces organismes aspirent à une libéralisation du pays qui passe par un retrait de l'Etat et par la privatisation des services publics et des entreprises d'Etat. Ils estiment que de telles mesures permettront l'essor d'un secteur privé industriel et marchand qui, à son tour, favorisera l'individualisation de la société en séparant l'économie de l'Etat...

Les ONG, elles aussi, tentent de privilégier les collaborations directes avec la société civile pour supprimer les intermédiaires, ce qui risque de créer de nouvelles élites plus puissantes que les pouvoirs locaux. Ces « *big men* », principaux acteurs de développement, risquent d'entraver l'affirmation du rôle des municipalités nouvellement créées (1999). La société civile doit théoriquement accompagner le processus de démocratisation, qui passe par l'élection comme mode de légitimation du pouvoir. La mise en avant des « courtiers en développement » (Bierschenk & Olivier de Sardan 1993), ayant la capacité de mobiliser des ressources, se fait au détriment de la crédibilité des mairies, en invalidant d'entrée de jeu l'intérêt de ces jeunes institutions pourtant mises en place par les politiques de développement et les institutions financières internationales. Les ONG présentées comme les figures de proue de la société civile constituent effectivement l'un des partenaires les mieux organisés de l'Etat. Le nombre important d'Occidentaux parmi les leaders de ces organisations pose également problème dans la mesure où le recours croissant aux grandes ONG comme partenaires de l'Etat ne favorise alors que partiellement l'émergence d'une société civile autochtone. La politique nationale est guidée par les plans d'ajustement structurel établis par les bailleurs de fonds occidentaux. En outre, l'un des partenaires privilégiés de ces institutions (et de l'Etat malien) représentant cette « société civile » sont les ONG pilotées par des coopérants internationaux. Cela nous ramène aux débats sur les facteurs endogènes et exogènes de la politique en Afrique. Cette société civile malienne présente, par la volonté des institutions internationales et par le rôle des ONG, un profil exogène ».

<sup>340</sup> Susanna Wing, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007)*, La quête d'un Etat de droit, éd. Karthala, 2013, p. 160 et s., ‘‘Aux sources de l'interpellation’’ : « La pratique désignée par le terme « interpellation » commença à être utilisée par les députés de l'Assemblée nationale française dès la fin du XVIIIe siècle et jusqu'à la deuxième moitié du XXe pour obtenir directement des informations de la part des membres du gouvernement....

À l'origine, les interpellations permettaient d'abord aux députés de s'adresser immédiatement et indirectement aux ministres mais, en 1950, « elles étaient devenues un moyen de corriger les erreurs de l'administration, comme d'importantes occasions de mettre le gouvernement en difficulté ». C'est en 1958 que la procédure de l'interpellation fut remplacée par celle de la motion de censure.

La méthode malienne de l'interpellation est donc un reflet de l'héritage français, mais elle diffère nettement de ce qu'en était la pratique en France. Le droit d'interpellation y était réservé aux parlementaires. L'EID malien, par contre, ne s'appuie pas sur des représentants élus pour débattre avec les membres du gouvernement ; l'espace politique qu'il constitue est au contraire ouvert à tous. Les questions doivent d'abord être soumises au Jury d'Honneur pour être approuvées avant leur transmission à l'assemblée. Au sommet de son activité, l'EID a bénéficié d'une nette augmentation de la participation, permettant ainsi près d'une centaine d'interpellations par

Force est de reconnaître que cette institution n'a pas failli à sa mission. Et, la société arrive, à présent, à influencer sur les orientations et décisions de la puissance publique dans de nombreux domaines. Il en est ainsi des relations entre celle-ci et les citoyens. L'EID constitue indiscutablement un endroit idéal d'échanges entre gouvernants et citoyens.

L'EID est une institution qui regroupe des représentants de l'Etat et des membres issus de la société civile. Une stricte parité y est observée. Cet espace permet de contribuer de façon active et pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique. Il participe, sans aucun doute, à l'éclairage des masses populaires en même temps qu'il joue le rôle anciennement dévolu aux assemblées sous l'arbre à palabre.

L'EID comme l'arbre à palabre s'apparente à un exécutoire où les acteurs saisissent l'opportunité d'émettre des doléances voire des remontrances à l'endroit des gouvernants.

Ces interpellations peuvent servir de baromètres aux décideurs dans leurs approches du traitement des questions cruciales auxquelles les populations sont confrontées.

L'intérêt de cet espace ne s'en est pas fait démentir, il suscite toujours la plus grande attention. La dix-huitième édition a eu lieu le mardi 10 décembre 2013 en même temps que la journée internationale des droits de l'homme.

---

an, portées par des citoyens qui pouvaient ainsi s'adresser directement aux ministres, fussent-ils les plus puissants. Comme l'a remarqué un journaliste :

« [L'EID] semble être devenu le dernier recours pour de nombreux citoyens découragés par la lenteur de l'administration et l'opacité des procédures judiciaires ».

Recourir à l'EID permettait d'abaisser temporairement les barrières créées par la bureaucratie judiciaire. Une sorte de pouvoir populaire s'exprime ainsi par la voix de ceux qui proclament publiquement leurs droits et réclament au gouvernement de les respecter.

Carl Friedrich remarque que si en France « l'interpellation a souvent provoqué des débats de qualité, elle fait aussi obstacle à une délibération approfondie ». Le fonctionnement de l'EID est très différent et repose sur la présentation de toutes les interpellations, suivies par les réponses des ministres. Le modèle malien donne la possibilité aux individus de s'adresser directement au gouvernement sous les yeux d'observateurs du pays et étrangers, et de les intégrer sans intermédiaires au circuit démocratique. Les commentateurs critiques soulignent que le forum souffre par ailleurs d'un manque de délibération. L'examen de la première décennie de fonctionnement de l'EID révèle souvent une tendance au comportement pontifiant de la part des citoyens lorsqu'ils présentent leurs demandes, comme de la part des ministres qui lisent une déclaration préparée à l'avance et qui, parfois, a peu de choses à voir avec les graves problèmes soulevés. Si la discussion sur les abus attentatoires aux droits de l'homme n'est pas toujours bien ciblée, le seul fait que ces abus soient évoqués publiquement contribue néanmoins à l'information des citoyens sur leurs droits ainsi qu'à l'élévation du niveau de leur compétence constitutionnelle élémentaire. C'est un pas de plus vers l'Etat de droit et la démocratie ».

L'édition de cette année a eu à connaître 177 interpellations contre 110 en 2012. Cet accroissement témoigne de l'intérêt suscité, auprès des populations, par ces interpellations. Celles-ci concernaient par ordre d'importance : le foncier ; les décisions de justice et la régulation des situations administratives. Les dossiers retenus sont au nombre de 36 devant un jury d'honneur composé de personnalités de nationalité étrangère. Ces dossiers feront l'objet d'un traitement idoine sous la supervision du Médiateur de la République<sup>341</sup>. Les populations trouvent également dans le nouvel environnement international quelque espoir de lendemains meilleurs.

## 2. L'environnement international

Le naufrage économique n'est pas le seul à constituer un goulet d'étranglement pour les gouvernants. L'environnement international, également, l'a été autant sinon plus. Deux événements vont principalement contribuer à entamer la quiétude des gouvernants. Ce sont la chute du mur de Berlin en Allemagne et le sommet franco-africain de La Baule.

L'ouverture, autrement dit la chute du mur de Berlin, n'a pas seulement mis fin à la bipolarisation du monde. Elle a également consacré la victoire de la démocratie libérale sur tout autre système politique. Parallèlement, la démocratie populaire était rangée au musée de l'histoire. Outre l'éclatement de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes (URSS) la scène internationale a vu surgir l'avènement d'un confetti de Républiques. Les unes faisaient partie de l'Union Soviétique, les autres étaient sous son joug militaire voire sous son influence politique. Ce sont pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ces bouleversements ont provoqué une onde de choc au-delà de l'Europe. Ils ont aussi affecté l'Afrique où les deux blocs se sont longtemps affrontés par Etats interposés.

Ainsi, les Républiques du Mali et du Sénégal, bien qu'appartenant toutes les deux au mouvement des pays non alignés et à d'autres organisations régionales ou sous régionales voire constituant un même peuple se singularisaient en épousant ou en appuyant les thèses de l'un ou l'autre bloc. La

---

<sup>341</sup> M Baba Hakim Haïdara, ancien Professeur de sciences, ancien Directeur régional de l'Unesco et ancien Ministre (voir infra, p. 317 : La défense des usagers)

République du Mali se rangeait le plus souvent au côté de l'URSS et du camp socialiste, notamment, dans la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud, dans les conflits en Angola, la corne de l'Afrique ou le Sahara Occidental. Le Sénégal avait plutôt tendance à épouser les thèses du camp occidental par l'entremise de l'ancienne puissance coloniale, la France. Néanmoins, ses gouvernants affichaient une certaine prudence en ce qui concerne la situation en Afrique australe. Ces dissensions entre les dirigeants des deux pays étaient déjà apparues au sein de l'éphémère fédération du Mali. Par exemple, à propos de la révolution Algérienne, la partie Soudanaise (actuelle République du Mali) était favorable au front de libération national (FNL) d'Algérie. Les Sénégalais étaient plutôt du côté de la France. Après l'éclatement de la fédération, les autorités de la République du Mali militaient dans le groupe de Casablanca au Maroc, celles du Sénégal optaient pour celui de Monrovia au Libéria.

C'est pourquoi, la fin de la confrontation Est Ouest à la suite de la désagrégation de l'URSS ne pouvait que dissiper la méfiance et renforcer davantage les liens fraternels entre les deux nations. Il est vrai que cette réconciliation a eu lieu bien avant. Pour preuve, la République du Mali a intégré la zone monétaire du Franc CFA et participe avec le Sénégal dans toutes les organisations sous régionales. C'est plutôt au plan politique que la chute du mur de Berlin a eu le plus d'impact. La démocratie libérale, par voie de conséquence le multipartisme et l'alternance, est devenue la norme sur le village planétaire.

Le discours prononcé par le Président Mitterrand, au sommet de La Baule en France en juin 1990 a marqué incontestablement les relations franco-africaines. Il constitue, en tout état de cause, une vraie rupture avec ce que l'on avait coutume de présenter comme étant une réunion de « syndicat » de chefs d'Etat. L'atmosphère y était détendue. La complicité était presque suspecte.

Mais, cette année toute langue de bois était mise de côté. Rompant avec plusieurs décennies de pratique, les conversations étaient cette fois-ci franches, sans tabou, sans réserve. Il est vrai que la situation était cruciale et il n'était plus question de perdre du temps. Il fallait faire vite, très vite. Un appel judicieux était fait à la démocratie, au multipartisme, au partage du pouvoir. Et, le message devrait être bien compris. Ainsi, il a été décidé à l'avenir de lier l'aide au développement

à la démocratisation de la vie politique, à l'instauration de l'Etat de droit. En outre, toute prise du pouvoir par les armes est désormais vouée aux gémonies. Seules les urnes peuvent conduire au pouvoir. La force, la violence sous toutes les formes sont à jamais proscrites. Les coups d'Etat sont particulièrement bannis. Même ceux qui semblent être justifiés n'échappent plus aux sanctions. Certes, les coups de force n'ont pas pour autant disparu<sup>342</sup>. Cependant, ces phénomènes sont devenus rares voire marginaux.

Nombre de dirigeants ont intégrés les conseils prodigués au sommet de La Baule. Toutefois, des réticences n'ont pas tardé à se manifester. Des gouvernants ayant pris part aux fastes de la République n'ont jamais entendu s'en priver. Ils s'y sont accrochés, bec et ongles.

C'est notamment le cas en République du Mali. Le Général Président Moussa Traoré, pourtant au pouvoir depuis vingt - trois ans, n'a voulu rien entendre, rien comprendre. Mal lui en a pris ; son régime n'a pas survécu à la pression de la rue.

Bien entendu, les masses populaires ont bénéficié du concours d'une importante frange des forces armées. Celles-ci ont d'ailleurs participé à la mise en place d'un régime d'exception transitoire. Ce dernier n'a pas déçu. Il est vrai qu'il avait à sa tête Amadou Toumani Touré, un officier supérieur qui, cette fois, a tenu sa parole de retourner avec ses troupes dans les casernes. Les élections que le régime a organisées ont été régulières et transparentes. Elles n'ont souffert d'aucune contestation.

Certes, du sang a malheureusement coulé pour que le régime du Général Président Traoré soit renversé. C'était le prix à payer afin que le peuple recouvre sa liberté et sa dignité.

Tout autre est la situation qui a prévalu au Sénégal. En effet, le pays de la téréngane a une longue tradition de compétition électorale. Pour preuve, ses représentants ont présenté leur cahier de doléances aux Etats Généraux de 1789.

Sans doute, l'immense majorité de sa population était tenue à l'écart. Il n'empêche qu'une culture démocratique s'y est bel et bien installée. Elle y est intelligemment entretenue. Des joutes verbales ne sont pas absentes du débat politique. Elles sont monnaies courantes et souvent assez virulentes. Cependant, il n'est jamais venu l'idée à aucun homme politique et même un militaire de prendre le

---

<sup>342</sup> C'est le cas de la Mauritanie, de Centrafrique, du Niger et de Madagascar

pouvoir par la force.

D'ailleurs, le Sénégal peut se targuer d'être le seul Etat francophone voire le seul et unique Etat de l'Afrique de l'Ouest de n'avoir jamais connu de coup d'Etat. D'ores et déjà, son armée peut être citée comme étant une force républicaine, légaliste. Elle fait la fierté des démocrates de toute la région voire de toute l'Afrique. Elle honore les populations des deux pays, de la région et au-delà toute l'Afrique.

Pour autant, le pays n'a pas échappé au virus du système du parti unique quelques temps seulement après son accession à la souveraineté internationale.

Cependant, très tôt, le Président Senghor a senti souffler le vent de la démocratie et de ce fait il n'a eu aucune peine à promouvoir le multipartisme. Celui-ci était bien sûr limité. Mais, il a été bien inspiré d'avoir su anticiper des événements qui allaient être contraignants pour nombre de ses pairs. De toute façon, il faut mettre à son crédit le mérite de toujours prôner le dialogue, de privilégier l'ouverture plutôt que la violence et surtout d'être à l'écoute de l'opinion publique.

La démocratie se trouve menacée lorsque les parlementaires ne parviennent pas à remplir leurs missions. Le peuple s'aperçoit que sa volonté ne passe pas auprès des dirigeants. Ses représentants ne défendent plus leurs doléances.

Il ne reste plus que la rue comme seule alternative. Il ne faut donc pas s'étonner de voir les citoyens démontrer leur force et s'inviter dans les lieux où se décide son avenir. C'est l'avènement de la démocratie d'opinion<sup>343</sup>.

Ces contestations émanent, bien évidemment, de l'opinion publique interne. Mais, elles mobilisent également l'opinion publique internationale.

#### a) L'opinion publique nationale

Le contrôle de l'opinion publique nationale n'empiète pas seulement sur la compétence du Parlement. Il n'épargne pas, non plus, le pouvoir judiciaire. Quelques événements récents dans les deux pays attestent cette prise du pouvoir par le peuple.

---

<sup>343</sup> Voir supra, p. 258

Il s'agit de la demande du Présentent ATT de la République du Mali à l'Assemblée Nationale d'une seconde lecture du code de la famille mais également de l'abandon par le Présentent Wade de la République du Sénégal de sa réforme constitutionnelle rendant plus facile la réélection du chef de l'Etat.

a1. Le renvoi en seconde lecture du nouveau code malien de la famille

Le gouvernement de la République du Mali a estimé qu'il était indispensable de revoir le code de la famille. Celui-ci ne pouvait plus régir la famille ; le pays serait en porte-à-faux avec la légalité internationale après la ratification de cette convention et traités internationaux.

Ainsi, il a élaboré un nouveau texte. Ce dernier comporte 1143 articles et a été soumis à l'approbation de la représentation nationale. Celle-ci l'a adopté, le 3 août 2009, à l'unanimité.

Toutefois, une dizaine d'articles a donné lieu à de violentes protestations à travers tout le pays à 90% musulman. Les griefs les plus virulents intéressaient, surtout, la non-reconnaissance du mariage religieux, le partage des charges familiales entre époux et la puissance paternelle remplacée par l'autorité parentale. Pour manifester sa désapprobation, le Haut Conseil Islamique organise le 22 août 2009 au stade omnisports Modibo Keïta un meeting de démonstration de force. Celui-ci a rassemblé plus de 50000 personnes déchaînées contre le vote des honorables députés.

Devant l'ampleur des manifestations, le Président de la République s'est vu contraint de consulter les institutions de la République, la société civile, les communautés religieuses, les familles fondatrices de la Ville de Bamako et le barreau. Ensuite, il décide de ne pas promulguer le texte en l'état. Il demande alors aux députés de procéder à une seconde lecture afin de désamorcer les tensions.

Pourtant, le texte présentait une grande avancée ; il était, à tous les points de vue, très progressiste. Mais le pays, majoritairement et profondément croyant, ne pouvait pas l'admettre. Les musulmans, les chrétiens et même les animistes trouvent le mariage religieux plus important que le mariage civil hérité de la culture occidentale, étrangère aux us et coutume du pays. Car, si le mariage coutumier unit deux familles, c'est le mariage religieux qui scelle cette union. En outre, la non-

reconnaissance du mariage religieux inciterait au divorce propice à la rupture entre les familles entre les clans. Elle serait donc une source de situations conflictuelles. Le Président ATT a fini par reconnaître la gravité sur les antennes de l'office des radios et télévisions malien (ORTM) au point d'en appeler aux parlementaires à une nouvelle délibération du texte litigieux afin de préserver la paix sociale, la quiétude des masses populaires et l'unité nationale.

#### a2. Le renoncement de la modification de la Constitution sénégalaise

La démarche de Me Wade était incontestablement géniale ; il s'agissait de rendre très facile l'élection du Président de la République au Sénégal et en même temps écarter tout aléa quant à sa succession en cas de vacance du pouvoir.

Ainsi à la mi-juin 2011, il convoquait dans ses bureaux les Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, le Premier Ministre, le Directeur de la Présidence de la République et le Secrétaire Général de la Présidence pour leur faire part de son projet de loi.

Celui-ci devait instituer un ticket de l'élection simultanée au suffrage universel du Président de la République, du Vice-Président de la République avec seulement 25% des voix au premier tour du scrutin.

Bien entendu, il ne se doutait pas de la réaction populaire et violente que son initiative allait provoquer.

Pourtant, l'Archevêque de Dakar, les dignitaires musulmans, les représentants des organisations de la société civile, les forces politiques de l'opposition et même quelques personnalités du pouvoir avaient appelé en vain au retrait du texte de loi.

Les uns mettaient l'accent sur la procédure antidémocratique de cette initiative, les autres craignaient surtout la rupture de la paix sociale et par conséquent du contrat social sénégalais.

Ainsi, le 23 juin 2011 debout comme un seul homme, des milliers de citoyens s'étaient dirigés devant l'Assemblée Nationale où le projet de loi incriminé était en discussion.

Les protestations s'étaient vite transformées en émeutes violentes. De nombreux individus ont été blessés. De même que quantité de biens publics et privés ont été saccagés malgré l'intervention

énergique de la Police Nationale.

Il avait fallu l'ampleur des manifestations et la détermination de leurs auteurs notamment des jeunes au sein du mouvement « Y'en a marre » pour que le pouvoir entende raison.

Et, c'est au moment même où le Ministre de la Justice défendait le projet à la séance plénière de l'Assemblée Nationale que Me Wade demandait son retrait.

#### b) L'opinion publique internationale

L'émergence d'une opinion publique à l'échelle internationale découle d'une prise de conscience au niveau mondial pour la défense des droits humains partout où ils sont piétinés. Le regard du public n'est plus local ; il devient transnational. Le débat sur les droits de l'homme se mondialise. Il intéresse la communauté internationale. Ainsi, des solidarités transnationales se forment et appellent à des mobilisations tout aussi transnationales. Ce phénomène a donné naissance à ce qui est convenu d'appeler le droit d'ingérence humanitaire. La doctrine de l'ingérence humanitaire est à l'opposé de celle de la coexistence pacifique.

L'assistance humanitaire prise sur toute autre considération nonobstant la souveraineté des Etats. Cette doctrine se cantonnait initialement aux secours humanitaires. À présent, elle s'est élargie tour à tour aux sanctions économiques ensuite à la guerre humanitaire. De plus en plus, les tenants de la doctrine traînent les vaincus devant la Cour Pénale Internationale.

#### b1. Les sanctions économiques

Même si elles suscitent toujours des controverses car elles atteignent plus souvent les populations, elles demeurent le moindre mal par rapport aux conflits armés. Au total, les sanctions économiques constituent un moyen très efficace pour faire observer l'Etat de Droit à l'instar des pays tributaires des aides multilatérales ou bilatérales. C'est notamment le cas de la République du Mali et de celle du Sénégal. Les récents événements<sup>344</sup> survenus en République du Mali ont prouvé l'opportunité

---

<sup>344</sup> Il s'agit d'un coup d'Etat perpétré le 22 mars 2012 par des officiers subalternes contre le Président ATT démocratiquement élu. C'est d'autant absurde que ce dernier se trouvait à quelques jours de la fin de second et

efficace de telles mesures.

Après concertation entre les différents pays membres, il a été décidé outre la suspension du Mali de toutes les instances sous régionales, un embargo économique et financier en provenance et à destination du Mali. Certes, la coopération strictement humanitaire n'est pas concernée. Ces mesures seront levées une fois le retour à l'ordre constitutionnel constaté.

A vrai dire, l'embargo n'a jamais été effectif. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a préféré se cantonner aux menaces économiques dans un premier temps. Celles-ci ont d'ailleurs porté leurs fruits. Les institutions de la République ont été rétablies. L'Assemblée Nationale a repris ses activités ; un gouvernement civil a été constitué. Toutefois, les militaires continuent de tirer les ficelles depuis leur base de Kati. C'est pourquoi, les instances internationales : l'ONU, l'UA et la CEDEAO ont exigé la dissolution du comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat (CNRDRE) et la formation d'un gouvernement de large union. Ces vœux semblent en voie d'être exaucés.

Sans doute, cet activisme de la communauté internationale est pour beaucoup dans la rapide acceptation du résultat de l'élection présidentielle au Sénégal. Me Wade a tout de suite reconnu sa défaite dès l'annonce des premières tendances des votes des citoyens. Il a dans le même temps appelé M. Macky Sall pour le féliciter et lui souhaiter beaucoup de réussite à la tête de l'Etat.

Certes, ces différentes initiatives ne font pas l'unanimité parmi les populations des pays concernés. Elles provoquent de la méfiance et même de la défiance. Cette hantise n'est pas gratuite. Car, « bien souvent l'humanitaire suit le soldat comme le faisait hier le missionnaire. Et, les tentations de la guerre juste voire de la guerre humanitaire sont toujours présentes. En effet, la limite entre l'humanitaire et la politique a cessé d'être étanche»<sup>345</sup>.

Dans le droit international notamment en matière d'ingérence humanitaire, le cynisme des classes

---

dernier mandat. Le comble de ce drame est outre que ce Chef d'Etat a toujours manifesté publiquement sa ferme volonté de ne pas aller au-delà de son mandat, des groupes fortement armés étaient en train d'attaquer le pays par le Nord. La conséquence tragique de ce coup de force insensé, d'une autre époque, est que toute la moitié Nord du pays est à présent entre les des assaillants pendant que les troupes de l'armée et les putschistes sont aux abonnés absents malgré les exactions quotidiennes subies par les populations locales.

<sup>345</sup> J. Julliard, *Le Nouvel Observateur* n° 2244 du 8 au 14 novembre 2007, p. 48

dirigeantes est plus que manifeste. L'exemple Libyen est à ce titre plein d'enseignement<sup>346</sup>.

## b2. La guerre humanitaire

L'arsenal militaire de la Libye s'est trouvé dispersé et dissimulé un peu partout au-delà de ses frontières dans la sous-région. Cette prolifération de dangereuses armes de guerre dans cette vaste zone désertique qu'est le Sahara est une légitime source d'inquiétude pour les autorités des pays appartenant à cette bande Sahélo - Saharienne. Les récents événements au Nord Mali en sont une parfaite illustration. Outre l'insécurité, le risque de conflit ethnique fait craindre le pire. C'est dire la complication et la complexité pour venir à bout des fauteurs de trouble lorsqu'une partie d'une même population se soulève. La possibilité de dérapage n'est pas à écarter. C'est ainsi que des honnêtes personnes réclament des armes à l'Etat pour se protéger pendant que d'autres fuient et se réfugient dans les pays limitrophes craignant d'éventuelles représailles.

Heureusement, les autorités Maliennes n'ont cessé de mettre en garde les populations contre tout amalgame depuis le début des hostilités. Celles-ci semblent être entendues. Il est vrai que la République du Mali de même que le Sénégal sont le fruit d'un brassage ethnique plusieurs fois séculaire. Une sécession peut avoir des conséquences irréparables sur la cohésion sociale dans ces deux Etats. C'est pourquoi, tout est mis en œuvre pour éteindre ce type de conflit. Même si l'ensemble des responsables politiques, religieux ou militaires prône l'apaisement et réclame un

---

<sup>346</sup> A.-C. Robert, Le Monde diplomatique, janvier 2012, *Les trous du droit international* : « Sans précédent, l'intervention militaire en Libye n'en finit pas de perturber les relations internationales. Décidée par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) au nom d'un certain « devoir de protéger les populations », elle laisse un goût amer à plusieurs pays : Chine, Russie mais aussi Suède et Allemagne ont le sentiment d'un passage en force de la France et du Royaume-Uni. C'est dans ce contexte tendu que paraît une réflexion innovante du philosophe et juriste Jeangène Vilmer. S'intéressant à la problématique de la justice et de la paix, l'auteur évoque le « dilemme du médiateur » : « Comment puis-je à la fois prendre le thé avec Slobodan Milosevic pour trouver un règlement pacifique et, dans le même temps, le traiter de criminel de guerre ? », se demandait ainsi un ambassadeur occidental en 1992. Vilmer en prend son parti : il est illusoire, selon lui, de vouloir isoler le droit et la politique dans des caissons étanches et de chercher des solutions idéales. Il souligne que, visant des gouvernements ou des dirigeants, la justice internationale est nécessairement politique. En outre, elle ne peut agir sans le soutien de la puissance étatique. L'enjeu réside alors plutôt dans les limites fixées aux inévitables interférences. « Mieux vaut une cour dépendante et fonctionnelle, estime Vilmer, avec toutes les garanties possibles (...), qu'une cour soi-disant indépendante mais incapable de faire appliquer ses décisions. »

cessez-le feu immédiat, quelques voix discordantes incitent à en terminer avec la rébellion au Nord une fois pour toutes. D'aucuns soulignent l'hypothèse d'un report de l'élection présidentielle qui devait avoir lieu au mois d'avril 2012. Mais, l'hôte de Koulouba ne l'entend pas de cette oreille ; il tient coûte que coûte à l'organiser et passer la main dès le 8 juin 2012. Il est vrai qu'en 1992 alors qu'il était à la tête du gouvernement de la transition, des événements similaires s'étaient produits. Pour autant, des élections transparentes et démocratiques s'étaient bien déroulées. Celles-ci ont été saluées par toute la classe politique Malienne et même par les observateurs étrangers. Pourtant, la tâche s'avère titanesque compte tenu de l'immensité de la zone d'action et surtout l'hostilité des lieux ou encore les moyens humains et financiers à mobiliser. En outre, certains arguent que trois régions (Gao ; Kidal et Tombouctou) sont concernées cette fois-ci. Ces derniers oublient du coup que ces trois régions à l'époque formaient une, celle de Gao.

Tant en République du Mali qu'au Sénégal, des voix s'élèvent pour dénoncer l'espèce de compréhension sinon d'empathie de certaines ONG occidentales envers leurs différentes rébellions respectives. Les porte-parole de ces différents mouvements bénéficient de l'asile dans les pays occidentaux. Ils sont souvent l'objet de sollicitations de leurs médias qui leur servent de tribunes pour déstabiliser leurs pays d'origine.

Force est de constater que les exactions commises dans certaines localités au Nord du Mali notamment à Aguelhock sont atroces. Les autorités ont aussitôt mis sur pied une commission d'enquête qui a conclu par montrer du doigt la participation du mouvement Aqmi, branche saharienne d'Al Qaïda. Une soixantaine de militaires y ont trouvé la mort dans des conditions pénibles. Certains ont été égorgés, d'autres une balle dans la nuque. Ils ont été auparavant ligotés. Certes, la commission était composée uniquement de militaires Maliens. Son travail peut donc être soupçonné d'impartialité. C'est sans doute pourquoi, le gouvernement Malien en a appelé à la désignation d'une commission internationale.

Bien évidemment, en vertu de l'article 42 de la charte de l'ONU, le conseil de sécurité peut qualifier de violation massive des droits humains de menace contre la paix et la sécurité internationale et autoriser à cet effet une intervention armée. Mais, la communauté internationale

tarde à réagir malgré les atrocités commises et la menace sur la sécurité internationale. Ce qui a conduit M. M. Benyahmed, éditorialiste à l'hebdomadaire Jeune Afrique, cette réflexion pertinente : « Le Mali peut attendre ... »<sup>347</sup>.

Le Sud du Sénégal est également en proie à une insécurité récurrente. Il est vrai que les atrocités n'y sont en rien comparables à celles survenues au Nord du Mali. Il n'en demeure pas moins les populations vivent dans un grand désarroi et subissent fréquemment des exactions. Des militaires, des combattants et même des civils y perdent la vie. Ce sont donc des morts de trop, surtout pour des populations qui ont un même passé plusieurs fois séculaire. Le brassage ethnique rend encore cette situation dramatique et intolérable. Heureusement, la seule menace de recourir à la justice pénale internationale constitue un moyen efficace de refroidir l'ardeur de certains protagonistes.

---

<sup>347</sup> M. BENYAHMED, Jeune Afrique, n° 2687 du 8 au 14 juillet 2012, p. 6 : « C'est tout de même étrange ... Voilà une situation on ne peut plus claire : un coup d'Etat dans le Sud, une rébellion qui ne vise désormais qu'à installer un Etat théocratique d'un autre âge dans le Nord, Aqmi et consorts qui narguent le monde entier, leurs chefs, parmi les plus recherchés de la planète, qui se baladent tranquillement à Tombouctou ou à Gao et dont les crimes en série les enverraient aussi sûrement à la CPI que tous ceux qui attendent leur procès dans les geôles de Scheveningen, à la Haye.

À Bamako, le Président de la transition, qui n'a pas grand-chose à se reprocher dans l'épreuve que traverse son pays, s'est fait lyncher pendant près d'une heure, devant des bidasses passifs voire hilaires, par de jeunes désœuvrés dont des politiciens, qui n'avaient aucune chance d'exister en dehors du chaos actuel, ont savamment lavé le cerveau pour les inciter à commettre ce crime impardonnable (voir la vidéo exclusive de l'agression de Dioncounda Traoré sur notre site, [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)). Le « sauveur de la nation », Amadou Haya Sanogo, chef d'une junte qui a arraché le pouvoir des mains d'un Président sur le départ, ne sauve rien du tout. Pis, sa responsabilité dans l'agression barbare dont a été victime Traoré semble engagée. Et ses troupes ne se privent pas de torturer, bastonner et emprisonner arbitrairement tous ceux qui n'adhèrent pas à la « cause » ou avec qui Sanogo a des comptes à régler.

Le Mali coule. Et, contrairement aux réactions suscitées par l'intervention libyenne, aucune voix ne s'est élevée pour s'opposer à une intervention militaire : pas de Dos Santos ou de Zuma pour protéger de soi-disant pourfendeurs du néocolonialisme, pas de Chine ou de Russie qui bloquent toute résolution. Les grands de ce monde se sont précités en Afghanistan, en Irak, en Libye, voire en Côte d'Ivoire. Excepté en Syrie, véritable casse-tête géopolitique qu'il vaut mieux comprendre avant de faire n'importe quoi, quand on veut, véritablement on peut. Dans le cas qui nous préoccupe – ce Mali qui sombre chaque jour un peu plus-, on nous explique que tous les ingrédients d'une véritable bombe à retardement sont réunis. Qu'une nouvelle Somalie, plus proche et plus inquiétante, est en gestation. Tout le monde clame sa détermination à son à ne pas laisser Aqmi s'installer et son indignation face à une telle descente aux enfers. Des chefs d'Etat africains se bousculent devant les médias pour réclamer de l'aide, dans le respect des règles internationales en vigueur, avant qu'il ne soit trop tard. Résultat ? Rien, ou si peu. Il faut discuter, dialoguer, peut-être en espérant convertir les djihadistes aux vertus de la démocratie, de la laïcité et du libéralisme ... C'est toujours la même antienne pour ceux qui n'ont pas de pétrole ou dont le pays ne revêt aucun intérêt stratégique : souffrez en silence, votre cas peut attendre ... »

### b3. La justice pénale internationale

Certes, les droits de l'homme sont internationalement protégés depuis 1948. Et, devant l'ampleur des crimes nazis, leur « universalité » a été consacrée par les Nations Unies, au travers de traités et d'organes de contrôle (commissions, tribunaux).

Ainsi, la Cour pénale internationale (CPI)<sup>348</sup> a été créée afin de mettre un terme à l'impunité<sup>349</sup> des dirigeants politiques ou militaires qui se rendent coupables de crimes de guerres, de crimes contre l'humanité ou seulement d'atteintes graves aux droits de l'homme.

Sans doute, l'opinion publique internationale est pour beaucoup dans le succès de cette justice internationale. Ses promoteurs ont su déployer d'énormes moyens dans l'information des masses populaires. À cause de l'importance des médias de large diffusion, aucune partie du globe terrestre n'échappe à l'influence de cette opinion publique. Car la terre est devenue un village planétaire. Aucun gouvernement n'est à l'abri de cette pression médiatique. Aucun pays, fût-il puissant ne peut défier l'opinion publique internationale.

Et, M. B. Benyahmed remarque à juste titre : « Jusqu'à la fin du XXème siècle, les *ogres* de la politique échappaient à toute sanction. Ils n'étaient punis que lorsqu'ils étaient délogés du pouvoir

---

<sup>348</sup> Voir supra, p. 253 : La rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme

<sup>349</sup> A.-C. Robert, Le Monde diplomatique, mai 2003, « Justice internationale, politique et droit » : « Les responsables de la guerre hors la loi menée en Irak seront-ils jugés un jour ? Quelle juridiction internationale statuera sur les crimes de guerre et les violations des droits de l'homme commis sur le territoire de l'Irak ? Probablement aucune, car, dans des limites différentes, les Etats-Unis et le Royaume-Uni sont protégés par leur statut d'Etats souverains. Ce statut les met d'autant plus à l'abri qu'ils sont des puissances dominantes.

Cependant, cela ne veut pas dire qu'aucune forme de sanction n'affectera jamais ces pays et leurs responsables, car la justice internationale s'est considérablement développée, y compris dans le domaine pénal. Malgré les événements en Irak, la soumission volontaire des Etats à des règles communes constitue une tendance historique. Et c'est certainement dans cette dialectique de maintien des souverainetés nationales et de promotion de règles supérieures destinées à éradiquer les comportements contraires au droit que s'épanouiront la justice et la paix mondiales plutôt que dans le sacrifice général et traditionnel des souverainetés.

Le droit pénal international ouvre la possibilité de juger, sous certaines conditions, des chefs d'Etats et des responsables politiques en fonctions. L'arrestation du général Augusto Pinochet – protégé par l'immunité de son statut de sénateur chilien – au Royaume-Uni en 1998 sur demande d'un juge espagnol illustre, même si *in fine* elle n'a pas abouti à un procès. Mais ce sont surtout les statuts de la Cour pénale internationale (CPI), dont les juges ont prêté serment le 11 mars 2003 alors même que se précipitait la guerre en Irak, qui l'attestent. La qualité de chef d'Etat ou de gouvernement n'empêche par les poursuites, par dérogation au principe des immunités diplomatiques. Contrairement à la Cour internationale de justice (CIJ), organe des Nations-Unies créé en 1946 et qui tranche les différends entre les Etats, la CPI jugera des personnes à la manière des tribunaux *ad hoc* instaurés pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ».

par la force des armes sans parvenir à s'enfuir et à trouver un pays d'exil. En tout état de cause, ils subissaient la loi du vainqueur »<sup>350</sup>.

Cette loi du vainqueur continue de se prévaloir. Les événements de Sabra et Chatila (Liban), de Tchétchénie (Russie), de Guantanamo (Cuba, mais sous administration américaine), d'Abou Ghraib (Irak), en Afghanistan et même de Libye attestent d'une justice internationale à géométrie variable<sup>351</sup>.

C'est pourquoi, beaucoup d'observateurs doutent que la justice internationale puisse protéger partout et chacun contre l'assassinat politique, la disparition, la torture, l'emprisonnement arbitraire ou les traitements inhumains.

Les accusés qui défilent devant les juges de la CPI à la Haye ne constituent que l'arbre qui cache la

---

<sup>350</sup> B. BENYAHMED, *Jeune Afrique*, n° 2473 du 1<sup>er</sup> au 7 juin 2008, « Ce que je crois »

<sup>351</sup> S. Weill, *Le Monde diplomatique*, 1<sup>er</sup> août 2011, « La Cour pénale internationale en question » : « La juridiction de la Cour internationale pour la Libye a été établie non pas parce que le pays aurait reconnu sa compétence, mais parce que le cas lui a été déféré par le Conseil de sécurité des Nations-Unies. Le statut de Rome, qui a mis en place la CPI, donne le pouvoir à ce dernier de transmettre des cas à la Cour afin que les criminels ressortissant d'Etats ne reconnaissant pas sa compétence ne restent pas impunis.

Mais les problèmes commencent avec le fait que trois membres du Conseil de sécurité qui possèdent le droit de veto, à savoir la Russie, la Chine et les Etats-Unis, n'ont toujours pas signé le statut de Rome. Ces Etats – tous suspectés d'avoir commis de graves crimes – sont donc, eux, totalement à l'abri.

Et le paradoxe va encore plus loin : ces pays refusent de reconnaître la CPI comme institution légitime, au lieu de la boycotter, peuvent la saisir – et ils le font quand cela convient à leurs objectifs politiques. C'est ainsi que les Etats-Unis, qui figurent parmi les opposants les plus résolus à la Cour, ont non seulement voté pour déférer le cas du Soudan (le premier cas porté devant la Cour en 2005) mais aussi financé les investigations nécessaires à la procédure et à l'inculpation du Président soudanais Omar Al-Bachir. M. Kadhafi est devenu le second chef d'Etat visé par un mandat d'arrêt. Pourtant, le quotidien *Le Monde* (29 juin 2011) notait que « certains officiels aux Etats-Unis – pays non membre de la CPI – ont exploré l'idée d'offrir une forme d'impunité au Colonel Kadhafi. C'était la tentation de l'échappatoire : lui faire miroiter un exil protégé, dans un pays ne reconnaissant pas la CPI. » La France et le Royaume-Uni semblent s'être ralliés aussi à cette solution.

Aussi longtemps que le droit international sera soumis aux règles du pouvoir plutôt qu'à celles du droit, il n'obtiendra aucune crédibilité comme un outil qui applique la justice, même lorsqu'il fait des pas importants vers la lutte contre l'impunité.

Certains diront, comme l'ancien Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), le juge Antonio Cassese, que jusqu'à l'avènement d'un système de droit pénal international s'appliquant de la même manière à tous les Etats, il faut accepter les limites politiques actuelles. Mais on court alors le risque que le système pénal international, au lieu de lutter contre l'impunité, devienne un outil de pouvoir qui fournira à certains une légitimité non seulement légale mais aussi morale. Pour la majorité des Etats, en revanche, ce même système perdra toute crédibilité, car il deviendra évident que les grandes puissances luttent contre l'impunité de façon partielle, ou, dit plus simplement, qu'elles appliquent leur propre politique avec l'aide de la CPI. Le refus de la grande majorité des pays africains et arabes de reconnaître le mandat lancé contre le Président Al-Bachir témoigne de cette fracture ».

forêt. Tous les criminels sont loin d'être arrêtés. Les résolutions conduisant à mettre en oeuvre les mécanismes du chapitre VII de la charte de Nations-Unies sont rapidement adoptées dès qu'il s'agit de préserver les intérêts des puissances. Il n'en est pas de même des pays pauvres. C'est donc une attitude totalement politique de nature à rendre les populations sceptiques sur les capacités de la communauté internationale à protéger efficacement les droits humains. Il en est également de l'utilisation abusive du droit de véto.

En dépit de toutes ces entraves, force est de reconnaître à la JPI un certain antidote contre l'impunité. Car, la simple menace de saisine de la CPI suffit très souvent à faire entendre raison à bon nombre d'acteurs. En effet, ils sont nombreux ceux qui s'abstiennent de passer à l'acte ou tout simplement mettent fin à leurs entreprises répréhensibles. Ils sont conscients qu'un jour ou l'autre ils risquent de se retrouver devant les magistrats de la CPI.

Certes, ces menaces sont sans effets chez certains individus qui, quoiqu'il arrive, continueront à narguer la communauté internationale. Les protestations et indignations de l'opinion publique internationale ne les ont pas empêché de s'adonner à la destruction des mausolées plusieurs fois séculaires de la Ville des trois cent trente-trois saints<sup>352</sup> ni même d'accomplir des exactions criminelles sur les populations des localités du Nord du Mali.

En revanche, au Sud de la République du Mali, notamment à Bamako la capitale, l'ordre constitutionnel est de retour. Bien évidemment, c'est contre leur gré que certains acteurs se sont pliés à l'exigence de la communauté internationale. La situation n'y a pas encore entièrement normalisée. Le Président de la transition a été sauvagement agressé jusque dans son bureau au Palais présidentiel à Koulouba. Des journalistes sont molestés. Des paisibles citoyens sont arbitrairement arrêtés et jetés en prison sans autre ménagement et en toute impunité.

Certes, la plupart des institutions fonctionnent presque correctement. Le dialogue semble se nouer entre les différents protagonistes c'est à dire ceux qui sont pour ou contre le putsch.

Mais l'irrédentisme récurrent dans les régions périphériques demeure plus que jamais préoccupant et inquiétant pour la stabilité dans les deux pays voire dans la sous-région.

---

<sup>352</sup> Tombouctou, chef- lieu de la septième région administrative de la République du Mali

## Paragraphe 2. L'irrédentisme des populations des régions périphériques

En face des rébellions qui sévissent dans ces régions, les autorités ont pris conscience que la décentralisation pouvait être une opportunité à saisir<sup>353</sup>. Celle-ci concernerait, bien entendu, l'ensemble du territoire.

En effet, les populations de la région méridionale sénégalaise et du septentrion malien vivent depuis les indépendances des situations conflictuelles récurrentes.

Les deux cas ne sont pas exactement similaires. Mais, il s'agit de velléité de séparatisme dans les deux régions. En Casamance au Sénégal, même si la rébellion traverse toutes les ethnies, ses tenants sont très minoritaires. Dans le Nord de la République du Mali, la rébellion intéresse une des composantes de la communauté Touarègue, conscrite dans la région de Kidal et ne représente en tout et pour tout qu'un dixième de la population des trois régions du Nord concernées.

Il n'est point exagéré de soutenir que l'irrédentisme dans les régions périphériques est en grande partie une des conséquences de l'établissement des frontières à la suite de l'arbitraire découpage colonial. Les frontières constituent en effet autant de barrières difficilement franchissables dans ces contrées. C'est tout naturellement que la responsabilité de la colonisation est mise en cause. Bien avant, la religion musulmane a également contribué fortement au bouleversement de l'ordre traditionnel. Pour autant, une certaine responsabilité dans la gestion de tout cet héritage par les pères de l'indépendance ne peut être écartée.

C'est une région qui a connu de grands ensembles (empires ou royaumes) bien organisés. C'était le cas de l'empire du Ghana, celui du Mali ou du Songhoy. L'ordre y régnait et les populations y vivaient en parfaite symbiose ; rien ne venait contrarier les déplacements encore moins les contacts. Il y a sans doute d'autres. La pauvreté peut en être également.

Car, il est curieux de constater que cet irrédentisme ne concerne pas les populations des zones frontalières entre les deux pays. Celles-ci sont de part et d'autre de la ligne de démarcation entre les deux pays ; elles sont les mêmes le long des fleuves Sénégal et Falémé.

Ces populations sont relativement nanties du fait surtout des retombées de l'immigration. Malgré la

---

<sup>353</sup> Voir infra, p. 304 : La décentralisation

crise internationale ces expatriés arrivent à envoyer de l'argent à leurs proches restés au pays. Ceux-ci n'ont le plus souvent rien à envier aux habitants de la capitale. Il n'est pas exagéré de soutenir que les immigrés contribuent à la restauration de la paix sociale. D'ailleurs ceux de la deuxième génération commencent à s'investir économiquement dans ces terroirs participant ainsi directement au développement de leur pays d'origine.

Ce n'est point le cas des populations des régions de la périphérie extérieure qui pensent être abandonnées par le pouvoir central. L'illustration en est faite de la persistance des rébellions au Nord du Mali (A) et les velléités de séparation au Sud du Sénégal (B).

#### A. Les rébellions récurrentes dans les régions du Nord-Mali

Il est évident qu'il n'y a pas dans le septentrion malien une seule rébellion mais plusieurs. Ce constat est plausible aussi bien dans la périodicité que dans la composition communautaire des mouvements rebelles. Ces révoltes n'étaient pas l'apanage des seules populations du Nord. Bien avant la complète pacification du pays, des mouvements de résistance ont également vu le jour dans le Sud ou dans le Centre.

Ainsi, Tiéba et Babemba Traoré du royaume du Kéné Dougou se sont farouchement opposés à la pénétration française. El Hadj Omar Tall et Ahmadou, dans la boucle du fleuve Niger et au Centre ont eu à organiser la résistance pour contrer l'envahisseur. Ces révoltes ainsi que celle de Firhoun au Nord étaient dirigées contre la présence étrangère.

Depuis l'avènement à la souveraineté internationale, les zones du nord font l'objet de forts regains de tension. Une première révolte va éclater au cours des années 1963 et 1964 dans l'Adra des Ifoghas dans le cercle de Kidal. Celle-ci a fait l'objet d'une violente répression par l'armée malienne occasionnant du même coup un vrai traumatisme parmi les populations. De nombreuses personnalités très influentes ont été ainsi contraintes à l'exil du côté de l'Algérie voisine notamment dans le secteur de la Ville de Tamanrasset.

Les autorités ont vite compris l'ampleur de ce désastre et surtout la dépendance du devenir des populations dans l'accès équitable aux ressources naturelles. Ce nouveau regard a induit une totale

recomposition du tissu social par quelques tentatives de fixation des populations nomades.

Mais, l'inachèvement de cette sédentarisation, en accentuant le manque de cohésion au sein des mouvements rebelles, complique inévitablement toute recherche de solution définitive (1). Parallèlement, l'interférence d'éléments extérieurs bien vus par les populations locales rend hypothétique la restauration de la sécurité prélude à tout développement (2).

### 1. L'inachèvement de la sédentarisation

La politique de sédentarisation des populations nomades, commencée dès l'avènement du pays à la souveraineté internationale, n'a pas non plus été une réussite. Il s'y ajoute les différentes sécheresses qui ont sévi dans toute la zone sahélienne. Celles-ci ont durement affecté ces populations plus que celles des autres régions du pays. Nombre de bétails ont été décimés. Ce phénomène a contraint la plupart des familles à l'exode.

La fixation des nomades a engendré le conflit inhérent entre les droits d'usage et les droits fonciers dans les villages. En même temps, la scolarisation massive des individus a fortement bouleversé ces sociétés hiérarchisées et inégalitaires. Elle a surtout mis fin aux rapports de type tributaire et esclavagiste.

Le problème du partage des terres entre les gens des dunes et ceux du fleuve déjà sur place est devenu un facteur de friction entre les populations. Il en est également de la modification des rapports de dépendance au sein de la société nomade.

Par ailleurs, à partir de 1968 l'Etat n'était plus en mesure de trouver un emploi à ses diplômés. Et, nombre de ceux originaires de ces zones, en grossissant les rangs des mécontents, n'avaient qu'un pas à franchir pour rejoindre la rébellion voire s'adonner au banditisme.

Malheureusement, tout ce processus n'a pas connu le résultat escompté. Il s'apparente même à un échec dû certes en grande partie à la faiblesse des ressources mobilisées. En outre, il a coïncidé avec l'imposition des politiques d'ajustement structurel mises en oeuvre par les différentes institutions de Bretton Woods.

Mais plus que l'inachèvement de la sédentarisation, ce sont les rivalités au sein des mouvements

rebelles qui sont devenues les principales sources de trouble de la quiétude intercommunautaire. Elles ont en effet abouti le plus souvent à des affrontements meurtriers. Ces violences ont provoqué des déchirements et fini par pousser les différentes populations au repli identitaire.

Le manque de cohésion au sein des mouvements rebelles est aussi une source de préoccupation majeure pour les gouvernants.

Malgré l'imbrication des populations du Nord-Mali, les mouvements rebelles ne sont jamais parvenus à unifier leurs stratégies encore moins à parler d'une seule voix. Pendant que certains membres des groupes armés rêvent d'indépendance, d'autres ne demandent que l'amélioration de leurs conditions de vie.

Parallèlement, des éléments adeptes d'un fondamentalisme religieux appellent vainement à l'instauration d'un Islam rigoureux voire l'application de la Charia dans l'ensemble du pays. Il s'y ajoute ceux dont la seule préoccupation est l'appât du gain facile si ce n'est la pratique du grand banditisme purement et simplement.

Il n'empêche que la récurrence des révoltes suivies de répressions puis d'accords autour de la sauvegarde du pacte national est devenue une donnée constante de la vie sociopolitique du pays depuis l'indépendance.

Toutes ces résolutions n'ont pas connu, à ce jour, le succès escompté au point que certains combattants démobilisés croient être floués par le pouvoir de Bamako ou par leurs dirigeants. D'autres, bien qu'intégrés dans les forces armées n'hésitent pas à retourner leurs armes contre leurs compagnons de régiment suscitant à jamais la méfiance au sein de la troupe. Cette fracture sera très difficile à combler.

La multiplication des actes de banditisme a plongé les différentes communautés dans le désarroi et en réaction des groupes d'autodéfense se sont constitués. Le principal en est le Ganda koy, dirigé par un officier déserteur de l'armée malienne.

Cette nouvelle donne va entraîner davantage de violences intercommunautaires exacerbées, il est vrai, par l'interférence d'éléments extérieurs aux populations de la région Nord-Mali.

## 2. L'interférence d'éléments extérieurs

La géopolitique de la région du Nord-Mali est devenue complexe, une complexité qui vire à la confusion voire au cauchemar. La région semble échapper à l'autorité de Bamako et demeure presque comme une zone de non droit.

Ainsi, le 24 janvier 2012, quelques 70 militaires des troupes maliennes sans munitions sont massacrés dans leur caserne d'Aguelhok, une localité du Nord. C'est le début de l'occupation des deux-tiers du pays. Cette déroute en quelques semaines de l'armée a surpris plus d'un observateur.

L'autre curiosité constitue la demande des militaires occupant du camp de renforts qui n'arriveront jamais. En outre, d'après des sources concordantes, il n'y avait en tout, pour tout que 28 litres d'essence dans la caserne au moment des hostilités. Et, la base militaire la plus proche de ce lieu se trouvait à plus de 200 km. C'est donc en toute logique que les éléments des forces armées maliennes de la garnison de Ménaka ont pris peur et déserté les lieux pour aller se planquer au Niger, pays voisin.

Face à la puissance de feu de cette large coalition de groupes terroristes, l'armée malienne n'a pas pu résister. Bien entendu, il ne pouvait pas en être autrement.

D'abord, beaucoup de Touaregs qui avaient intégré l'armée et la gendarmerie après les différents accords de paix ont déserté avec armes et bagages pour rejoindre la rébellion non sans avoir auparavant commis des atrocités sur leurs anciens compagnons d'armes. Il est vrai que certains ont plutôt fui vers l'étranger par peur ; d'autres ont trouvé plus raisonnable de se réfugier en lieu sûr chez des parents irréprochables ou encore chez des amis.

Ensuite, après la chute du guide de la révolution libyenne, plus d'un millier de combattants maliens enrôlés dans la légion islamique de l'ancien régime libyen sont revenus au Mali s'ajouter à la rébellion avec des armes lourdes et des liasses de billets.

Il s'y ajoute, enfin, sur place déjà un groupe de plusieurs centaines de terroristes menés par d'anciens membres du groupe salafiste pour la prédication et le combat, (GSPC) devenu al-qaïda au Maghreb islamique (Aqmi) originaires d'Algérie doublés de contrebandiers et jihadistes de grand acabit. Tous ces individus sans foi ni loi se sont reconvertis depuis 2003, au su et vu de tout

le monde, dans le juteux business de la prise d'otages occidentaux et le prélèvement de droits de passage sur les cargaisons de drogue qui passent par ce secteur, sur l'une des routes reliant les cartels colombiens à leur marché européen, via l'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, cette dernière rébellion est d'une toute autre nature ; elle revendique l'indépendance d'un soi-disant territoire de l'Azawad<sup>354</sup>. Sans doute, l'éventuelle présence d'importantes ressources dans le sous-sol n'est pas étrangère à cette nouvelle posture.

Le mouvement national de libération de l'azawad (MNLA) qui a mené en premier l'offensive s'est vu débordé et supplanté par des salafistes. Il est vrai que des passerelles existent entre ces différents mouvements comme des vases communicants entre les différents groupes rebelles.

Ainsi, Iyad Ag Ghali, chef du groupe jihadiste ansar dine est un ancien chef targui des mouvements rebelles des années 1990.

Certes, il a été entre temps conseiller à la Présidence de la République, puis conseiller au consulat du Mali à Djeddah en Arabie Saoudite.

Mais, il est connu par la suite comme négociateur dans la libération des otages européens enlevés

---

<sup>354</sup> André Bourgeot, in Patrick Gonin, Nathalie Kotlok et Marc-Antoine Pérouse de Montclos (Sous la direction de), La tragédie malienne, Vendémiaire, 2013, p. 121 et s., "Qu'est-ce que l'Azawad" : «La création du MNLA résulte alors de la fusion de plusieurs petits mouvements dont l'importance et la durée de vie varient sensiblement. Parmi eux, les plus significatifs sont l'Alliance du 23 mai pour le changement, apparu en 2006, et le Mouvement national de l'Azawad, créé à Tombouctou fin 2010 et animé par de jeunes étudiants qui assurent sa médiatisation à travers les réseaux sociaux. À l'époque, ce dernier rejette d'ailleurs la violence sous toutes ses formes afin de légitimer sa résistance populaire par opposition aux groupes terroristes ? Mais les mouvements de l'intérieur sont bientôt rejoints par des Touareg qui quittent l'armée nationale libyenne au moment de la chute de Kadhafi et se regroupent à Zakat, sur la frontière algérienne, pour les Ifoghas, et à Takelot et Amassous pour les Imghad. Deux tendances s'affrontent ainsi pour définir les orientations du MNLA : combattre AQMI dans le cadre provisoire d'un Etat malien, dont les contours juridiques restent à préciser ; ou bien s'attaquer à l'armée malienne en vue d'acquiescer l'indépendance. Or beaucoup considèrent que la bataille contre Al Qaïda est inégale et conduirait à la défaite. La tendance sécessionniste l'emporte donc, orientant le mouvement vers une sorte d'alliance de circonstances avec la nébuleuse djihadiste ; a priori, ce mouvement est pourtant porteur d'une revendication nationaliste à propos d'un ensemble ethno-géographique, l'Azawad. Revenons un instant sur la réalité que recouvre cette appellation. Il s'agit des terrains de parcours sillonnés par les pasteurs nomades maures, bérabich et teurmoz, dans un espace compris entre Tombouctou et Araouane. Cette conception a été transformée, de facto, par les rébellions, touareg et arabes, de 1990-1995 en celle de terroirs lignagers relevant d'un ancrage territorial qui recouvre des statuts sociaux et/ou des appartenances ethniques. Mais le terme désigne également une région administrative recouvrant les circonscriptions de Tombouctou, Gao et Kidal. Le MNLA ; à des fins de propagande, transformera enfin une région administrative en un territoire au sens politique du terme, représenté comme le berceau des Touareg, qu'il faut donc reconquérir comme étant celui de leurs ancêtres, actuellement accaparé, selon eux, par le Mali colonisateur ».

au sahel. Néanmoins, c'est dans les habits de salafistes qu'il a prétendu imposer la charia sur l'ensemble du territoire malien. Ce sont ses troupes qui ont occupé le cercle de Kidal et Tombouctou. Le mouvement pour l'unité du jihad en Afrique de l'Ouest (Mujao) a pour sa part bouté le MNLA hors de toute la région de Gao qu'il contrôlait. Le Mujao qui est une branche dissidente d'Aqmi se compose essentiellement de subsahariens principalement de maliens, de mauritaniens et de nigériens. Nonobstant cette coalition hétéroclite, la rébellion s'est battue contre les troupes régulières maliennes à armes égales voire même avec un potentiel de loin supérieur. Ainsi, dans le pays, nombre de maliens sont persuadés que deux pays limitrophes que sont l'Algérie et la Mauritanie mènent une politique ambiguë à l'endroit des groupes rebelles qui sévissent au nord du pays. Il n'est un secret pour personne que beaucoup de ces combattants sont notamment originaires de l'Algérie. Ce sont pour la plupart d'anciens membres des forces islamistes du salut (FIS) passés à la lutte armée à la suite de l'interruption du processus électoral dans ce pays en 1991. En outre, nombre de cadres des groupes rebelles sont installés en Mauritanie pendant que l'Algérie constitue leur base arrière en étant leur territoire de transit et de repli. D'aucuns pointent du doigt la présence de combattants sahraouis originaires de Tindouf<sup>355</sup>.

---

<sup>355</sup> François Soudan, Mali : Polisario connection, Jeune Afrique du 28 octobre 2012, n° 2703/2704, p. 11 : « Lentement, inexorablement, la perspective d'une guerre des sables pour la reconquête du Nord Mali, désormais planifiée sans plus de précisions pour le premier quadrimestre de 2013, se rapproche. À Tombouctou, à Gao, à Bourem, à Tessalit et dans toutes les localités de l'Azawad quotidiennement survolées par des avions de surveillance, les jihadistes s'organisent dans la fièvre pour la mère de toutes les batailles. Un vent de paranoïa souffle sur les katibas d'Aqmi, du Mujao et d'Ansar Eddine, qui multiplie contrôles et arrestations au sein d'une population civile soupçonnée d'abriter la cinquième colonne de l'ennemie impie. Des caches d'armes, de carburant et de munitions sont creusées à la hâte autour de la demi-douzaine de camps d'entraînement récemment ouverts pour accueillir les nouvelles recrues venues de tous les recoins d'un « Sahelistan » qui s'étend de l'Atlantique au Darfour, attirées autant par les primes offertes – jusqu'à 3000 euros par individu – que par les mirages de la guerre sainte.

En petits détachements de 40 à 60 hommes, jusqu'à 300 volontaires selon les services de renseignements français sont arrivés courant octobre à Tombouctou et Gao, dont une bonne partie, pour ne pas dire l'essentiel selon les témoins, s'expriment en hassaniya, le dialecte arabe des Maures et des Sahraouis. Rendue publique par l'AFP le 21 octobre et développée depuis dans plusieurs reportages, l'information selon laquelle des membres du Front Polisario auraient rejoint le Nord Mali a été aussitôt démentie par la direction du mouvement indépendantiste, le ministère français des Affaires étrangères précisant de son qu'il n'avait « pas eu connaissance » de liens entre le Polisario et les jihadistes. À juste titre. L'on imagine mal, effectivement, Mohamed Abdelaziz et les chefs du front s'acoquiner avec des groupes terroristes en guerre ouverte contre leur hôte algérien. Sauf que ni lui ni les autorités d'Alger ne sont jusqu'ici parvenus à enrayer la progression du virus salafiste chez les jeunes des camps de réfugiés

Par ailleurs, quatre pays l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont décidé de créer un état-major militaire en commun basé sur le sol algérien, à Tamanrasset. Ces différentes troupes avaient pour vocation de coordonner leurs forces face aux menaces terroristes et de défendre l'intégrité de leurs frontières. L'expérience de l'invasion du Nord du Mali a fini par convaincre ses habitants que cette coopération est un marché de dupes. Outre que ses frontières avec les deux pays de son septentrion, l'Algérie et la Mauritanie ont constitué une passoire pour les groupes armés, ces deux pays n'ont pas jugé utile de venir en aide à leur partenaire et voisin immédiat.

Seule la République du Niger dans cette curieuse alliance a répondu présente à la sollicitation d'un pays frère et ami agressé, respectant ainsi l'esprit et la lettre de ce type de coopération militaire entre des pays oeuvrant sincèrement pour un même idéal de sécurité collective à leurs frontières.

Certaines voix commencent également à fustiger le traitement bienveillant de la France à l'endroit du groupe armé MNLA qui ne représentait militairement rien sur le terrain avant l'intervention française et qui continue à parader dans les rues de Kidal au nez et à la barbe des forces de la communauté internationale. D'autres n'hésitent pas à mettre ce comportement sur le coup de la pomme de discorde entre la France et l'ancien Président Amadou Toumani Touré à propos des problèmes liés à l'immigration malienne.

En effet, celui-ci a refusé de signer le pacte migratoire avec Paris. Ce pacte était destiné à limiter l'immigration régulière, à lutter contre l'immigration clandestine et devait subordonner toute aide

---

de la région de Tindouf, encore moins à empêcher le départ de ces desperados d'un exil sans fin vers les rivages chimériques du jihad rétribué.

Totalement occultée par les indépendantistes sahraouis et les médias algériens, l'existence dans les camps d'activistes se réclamant de la Salafiya Jihadiya (ou, plus récemment, d'Ansar el-Charia) n'est pas un phénomène récent. Importé à la fin des années 1990 par des étudiants sahraouis rentrés des universités algériennes et de cette pépinière salafiste que fut l'Institut théologique saoudien de Nouakchott (fermé en 2003), l'islamisme radical trouve rapidement un écho favorable dans trois mosquées très fréquentées du désert : Omar Ibn Al-Khattab (camp dit de Smara), Abou Bakr Assedik (camp dit d'Aousserd) et Alkitab Wa Assouna (camp de Laayoune). C'est là qu'ont lieu les premiers recrutements, sous la houlette d'imams autoproclamés tels Mohamed Lahbichi et Abba Ould Saleh, alias Abou Salman. La première participation connue de salafistes radicaux issus des rangs du Polisario à une tentative d'opération terroriste remonte à décembre 2003, lorsque la police mauritanienne arrête, Nouadhibou, un ancien soldat de l'Armée populaire de libération sahraouie (APLS) pour vol d'explosifs. Il s'agit là d'un acte isolé, mais son auteur, Baba Ould Mohamed Bakhili, reconnaît très vite travailler pour le compte du Groupe salafiste pour la prédication et le combat, le GSPC, qui deviendra Al-Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi) en janvier 2007 ».

au développement aux objectifs français en termes de contrôle des flux de population. Pour le Mali, le très faible taux de régularisation de ses ressortissants présents et risquant l'expulsion est une question très sensible, surtout vu le montant des transferts de fonds effectués par les maliens de France qui est de l'ordre de 432 milliards de francs CFA par an. En outre, l'opinion malienne avait pris fait et cause pour l'ex-guide libyen durant son duel avec les rebelles du conseil national de transition (CNT). Des marches de soutien ont même été organisées à Bamako. Le Général Touré était en phase avec cette opinion. Il s'était clairement inquiété pour la stabilité de son pays des conséquences de l'intervention militaire de l'OTAN en Libye. Il a également reproché aux occidentaux de n'avoir pas désarmé les troupes de la légion islamique composée en grande partie de Touaregs maintenant plus que jamais liés à l'insurrection dans le Nord du pays. Malgré ces bisbilles entre les deux pays, des observateurs notamment français pensent que la France était suiviste plutôt qu'à la manœuvre<sup>356</sup>. Quoi qu'il en soit, rien ne vient

---

<sup>356</sup> Grégory Giraud, Billets d'Afrique et d'ailleurs, Mai 2012, n° 213, p. 10 : « On sait que les Etats-Unis mènent depuis quelques années une politique très active de coopération militaire avec Bamako, fournissant matériels et formations. L'effondrement de l'armée malienne ne fait pas leur affaire, mais leur capacité d'action paraît réduite et se cantonne à l'observation.

Quant à la France, on comprend que la déstabilisation de l'axe Alger-Bamako ne peut que lui convenir. Le soutien dont bénéficie le MNLA auprès de la Mauritanie, où sont installés des cadres du mouvement qui y tiennent salon ouverts, est d'ailleurs un bon indicateur de sa position, la Mauritanie étant un pion de la FrancAfrique dans la région. Toutefois, même si des contacts entre officiels français et MNLA sont avérés (*La Lettre du continent* n° 633) il semble que la France ait, plus suivi les événements que manœuvré, en amont.

Les déclarations d'Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, ont certes ajouté de l'eau au moulin de ceux qui voient la France derrière le MNLA : il avait en février demandé « *un cessez-le-feu immédiat* » car « *la rébellion touarègue a remporté d'importants succès militaires* ». En ajoutant toutefois qu'« un recours à la force n'est pas acceptable », mais qu'il faudra quand même « *traiter la question touarègue sur le fond* ». Cette déclaration pragmatique, bien que ne ménageant pas les susceptibilités maliennes, est surtout symbolique du mépris français vis-à-vis du continent : les officiels français ne tiendraient jamais de tels propos publiquement au sujet de pays non africains confrontés à la même situation. Mais la position officielle du maintien de l'unité territoriale malienne et de discussions pour une plus grande autonomie du nord Mali semble être la véritable de conduite de la France, sans quoi ses alliés de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ne feraient pas ainsi bloc sur cette position. C'était d'ailleurs déjà la ligne défendue par le secrétaire d'Etat français à la Coopération, Henri de Raincourt, le 9 février auprès de l'ex président malien. Les officiels hexagonaux semblent se soucier de ne pas ouvrir la boîte de Pandore des sécessions et des modifications de frontières, au risque de déstabiliser toute la région et, accessoirement, de menacer les intérêts d'Areva dans le nord Niger. En outre, se poser en intermédiaire permettrait à la France de préserver ses intérêts en jouant sur les deux tableaux et de damer le pion à l'Algérie dont la tentative de médiation début janvier a échoué. Cela peut se faire par délégation : c'est officiellement la Mauritanie qui mène les discussions entre le MNLA et le nouveau pouvoir malien, la France sur jouant une retenue et un alignement sur les positions des organisations multilatérales. Sans

étayer ces soupçons, à l'endroit de l'ex-puissance coloniale. Il en est de même des velléités de séparation au Sud-Sénégal.

## B. Les velléités de séparation au Sud du Sénégal

Contrairement à la République du Mali, la trajectoire politique du Sénégal emprunte un long chemin tranquille. Elle doit cette accalmie sans doute à une longue pratique de la compétition électorale. Le pays n'a donc pas connu les mêmes soubresauts que son voisin de l'Est. En cela, il constitue incontestablement un véritable havre de paix dans la sous-région.

Néanmoins, sa partie méridionale commence à troubler cette relative stabilité. Comme dans le Nord du Mali, le Sud du Sénégal est depuis de nombreuses années en proie à de tensions séparatrices. Pourtant, ces velléités de séparation ne concernent qu'une infime minorité d'adhérents.

Mais, il faut le reconnaître, ces quelques petits groupes qui ont pris les armes contre le pouvoir central commencent à trouver un écho bienveillant parmi une frange de plus en plus importante de la population. Et, en dépit de la faiblesse de sa représentativité, le mouvement séparatiste perturbe sérieusement les activités économiques de la région voire même au-delà. L'enclavement de la Casamance n'est pas étranger à cette contestation de l'unité nationale pourtant vitale pour le pays. Cependant, l'influence du voisinage n'est pas à écarter.

### 1. L'enclavement de la Casamance

L'enclavement de la Casamance, la région sud du Sénégal, est une réalité même double. Il est en effet autant géographique que culturel.

L'enclavement géographique découle des vicissitudes de la colonisation. Le territoire de la région est coincé entre la Gambie au Nord et la Guinée Bissau au Sud. Les régions de Kédougou et de Tambacounda du pays situées à sa frontière orientale ne sont pas mieux loties.

Après les récents découpages du territoire national, la Casamance couvre maintenant trois régions

---

les influencer, bien entendu ».

dont les chefs-lieux sont Ziguinchor, Sédhiou et Kolda.

Cette géographie naturelle donne à quelques habitants de la Casamance, certes minoritaires, l'impression de vivre sur un territoire autonome. Il s'y ajoute une relative autosuffisance en matière de ressources vivrières comme aquatiques.

Il est évident que cet enclavement géographique peut contribuer en grande partie au repli identitaire des populations locales. Cette particularité a façonné les mentalités et était présente bien avant l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale. Cet état d'esprit des populations casamançaises n'a pas échappé au Professeur Assane Seck, ancien ministre et originaire de la région<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> Pr Assane Seck, *Sénégal émergence d'une démocratie moderne 1945-2005 un itinéraire politique*, éd. Karthala, Paris, 1999, p. 244 & s. : « Différente du reste du Sénégal par sa nature physique au relief entrecoupé de rivières et marigots multiples (les bolongs), sa flore verdoyante, servie par un climat relativement humide, la Casamance l'est aussi par son peuplement multiethnique, aux cloisonnement aggravé par l'enclavement historique par rapport au reste du Sénégal. Une bonne administration des hommes nécessitait dans ces conditions des efforts de compréhension certainement plus importants qu'ailleurs.

De ce point de vue, les administrateurs et agents coloniaux étaient plus inspirés : utilisant leurs séjours alors plus longs, ils fournissaient des efforts méritoires pour connaître leurs administrés. Presque tout ce qu'on sait d'intéressant sur la Casamance et ses peuples provient des écrits des colonisateurs, depuis les rapports périodiques et écrits divers (romans et autres tels *La randonnée de Samba Diouf* des frères Jean et Jérôme Tharaud, *Diato Cissé* d'André Demaison, *Bignona en Casamance de Touze*) jusqu'aux travaux de recherches menés par l'Institut français d'Afrique noire et l'Université de Dakar, et ceux de Christian Roche sur l'histoire de la Casamance.

Par contre, les nouveaux administrateurs et agents qui ont pris le relais après l'indépendance du Sénégal, n'ont pas semblé avoir eu les mêmes préoccupations de compréhension profonde des milieux et des populations, comme si cela allait de soi, du seul fait qu'ils étaient Africains et Sénégalais, comme leurs administrés.

La Casamance n'est certes pas habitée que de peuples inconnus dans le nord du Sénégal. Des trois groupes linguistiques qui forment plus des trois quarts de la population – Diola, Manding et Peul- deux sont représentés dans le Nord (Manding au Sénégal oriental, dans le Sine Saloum et la région de Thiès, et Hal-poular dans ces mêmes régions, plus celles de Louga et de Saint-Louis et de Matam). Par ailleurs, ces groupes de la Moyenne et Haute-Casamance vivent majoritairement le même islam traditionnel que ceux du Nord, si bien que l'administrateur ou l'agent non casamançais d'origine ou d'adoption peut ne pas être trop dépaysé dans ces milieux. Il en est tout autrement dans la Casamance maritime, forestière, peuplée de Diola et de leurs plus ou moins parents ou alliés (Balante, Baïnouk, Mancagne, Manjak, etc.).

Ces peuples de la Casamance maritime vivaient et vivent encore des cultures traditionnelles bien différentes de celles du Nord, leur donnant une personnalité si forte qu'elle a résisté mieux qu'ailleurs au rouleau compresseur de la doctrine d'assimilation des colonisateurs, face à laquelle, vaincus par les armes, ils ont su se préserver dans la semi-clandestinité, par des sociétés secrètes comme le « Bukut » encore vivantes dans le département d'Oussouye. Souvent animistes, ou plus ou moins chrétiens, notamment ceux de la rive sud du fleuve Casamance, ces peuples vivent encore profondément leurs cultures, faisant ainsi échec au prosélytisme de leurs voisins Manding.

Il est bien évident qu'une ignorance de ces réalités ne peut être que source de malentendus et de frustrations, car ce qu'on ignore du vécu de « l'autre » peut le faire paraître inférieur. À cet égard, on doit reconnaître que le contexte

Ainsi, tour à tour, ses populations se sont opposées à l'invasion arabe, aux troupes mandingues comme tant à la conquête coloniale portugaise que française. Et, c'est tout naturellement que le sentiment d'autonomie a gagné une partie de sa population au moment de l'accession du pays à l'indépendance.

Il est également vrai que le courant indépendantiste est loin de former la majorité de l'opinion casamançaise. La région est relativement épargnée des crises économiques qui affectent souvent les autres régions du pays. Son sol est propice à diverses cultures. La végétation forestière est très dense. Le réseau hydraulique est bien développé. Le territoire est arrosé par deux importants fleuves, la Casamance et la Gambie en plus de quelques petits cours d'eau.

En outre, les ressortissants de la région sont largement présents dans l'administration du pays même si c'est souvent au niveau des tâches d'exécution. Il en est de même dans l'armée notamment au sein de la troupe.

D'un point de vue économique, ses habitants n'accusent aucun retard par rapport aux autres compatriotes. La région dispose suffisamment de ressources pour mettre à l'abri du besoin, une grande majorité de ses habitants.

Sans doute, cette apparence d'autosuffisance a dû influencer quelques éléments d'opter pour la séparation. Elles oublient que le temps des micro-Etats est révolu. Le salut se trouve plutôt au niveau des regroupements, à l'instauration des grands ensembles sous régionaux voire régionaux ; aucun des Etats actuels de l'Afrique ne peut s'en tirer seul.

L'enclavement est également culturel qui ne peut en aucun cas être imputé aux colons. Celui-ci est d'ailleurs plusieurs fois séculaire.

En effet, les populations de basse Casamance notamment la façade maritime sont restées hermétiques à toute influence étrangère. Elles n'ont jamais adhéré à l'islam de leurs voisins prosélytes manding ni à la chrétienté de leurs cousins de l'intérieur. Encore une fois, le Professeur

---

socio-économique du Sénégal indépendant n'a pas orienté vers les efforts nécessaires à la solution de tels problèmes ».

Assane Seck fait état de cet esprit frondeur :

"« Les témoignages à propos de cette ethnie – les Diola- sont concordants sur leur farouche volonté d'indépendance face à tout envahisseur étranger.

Christian Roche écrit dans son ouvrage *Histoire de la Casamance : Conquête et résistance : 1850-1920* (p. 361) :

« Organisés en communautés aux liens de vassalité étroits, les Malinké résistèrent avec énergie jusqu'au moment où ils furent vaincus par la puissance de leurs adversaires. Dépourvus de nouveaux chefs susceptibles de les unir et de les entraîner au combat, ils se résignèrent avec amertume.

Les seconds (les Diola), résidant dans des forêts plus épaisses et d'accès difficile à cause du labyrinthe de chenaux de marée, appartenaient à des sociétés divisées en clans autonomes et égaux. Très individualistes, ils n'étaient pas soumis à des chefs comme leurs voisins malinkés ».

Un rapport de l'administration supérieure de la Casamance, à la fin de 1906, remarquait, parlant des Diola, que ce sont des « habitants de tempérament impulsif avec une violente répulsion à tout principe d'autorité » (Archives du Sénégal, 13 G 378).

De même, l'auteur cite, p. 362, le gouverneur Clozel qui s'étonnait, en 1916, de constater que « la Casamance constituait un anachronisme en AOF en raison de son état d'insoumission ».

Enfin Paul Péliissier dans son remarquable ouvrage *Les Paysans du Sénégal* (p. 682), après avoir noté l'absence de stratification sociale chez les Diola, où n'existent ni esclaves, ni castes, ni griots, écrit :

« Tous les Diola sont égaux socialement et aucun n'a le privilège ou l'obligation de se livrer à des fonctions particulières qui lui confèrent une vocation définitive le mettant au service de la collectivité »<sup>358</sup>.

Il n'empêche que le 26 décembre 1982, des manifestants séparatistes amenés par l'abbé Diamancoune Senghor défilent à Ziguinchor pour réclamer l'indépendance.

---

<sup>358</sup> Pr Assane Seck, id., pp. 254-255

Bien qu'armés de coupe coupes et autres armes blanches, l'abbé et certains de ses compagnons sont arrêtés par les forces de l'ordre. Ils ne seront libérés qu'en 1987.

Déjà, au début de l'année 1980, un drame s'est produit à travers la personne du jeune Idrissa Sagna atteint mortellement par une balle d'un agent de police à l'occasion de mouvement gréviste d'élèves. Cet incident provoqua l'entrée en lice de milliers de femmes en tenues traditionnelles pour soutenir les lycéens devant la gouvernance et demander le départ du proviseur qu'elles trouvaient anti-casamançais.

Mais, ce sont les affrontements de l'année 1990 qui demeurent, à ce jour, les plus graves ; 150 personnes y ont perdu la vie après l'intervention de l'armée. Malgré le cessez-le-feu entre le gouvernement et les rebelles suivi de la libération de l'abbé Diamancoune en 1991, des troubles éclateront en 1993 causant cette fois-ci plus d'un millier de morts. Un autre cessez-le-feu intervenu encore cette même année n'empêchera pas l'enlèvement et la disparition de quatre touristes français dans la région en 1995.

C'est dans ce lourd climat que les rebelles et le gouvernement se rejettent la responsabilité de cet acte odieux. Des pourparlers se déroulent néanmoins entre le mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC) afin d'instaurer une paix des braves qui se terminent par un énième cessez-le-feu le 26 décembre 1995.

Malheureusement, la maladie commence à avoir raison de l'abbé qui, peu à peu, perd de sa superbe. Il finira par rendre l'âme en janvier 2007 à l'Hôpital militaire du Val de Grâce de Paris sans qu'une solution définitive soit trouvée à ce conflit devenu désormais récurrent. Bien que la situation géopolitique incite d'espérer à une accalmie qui perdure, il n'est pas contestable qu'elle subit des influences du voisinage.

## 2. Les influences du voisinage

La situation géopolitique de la Casamance ne pouvait pas isoler ses populations ; c'est donc logiquement que son conflit a eu des répercussions dans le voisinage.

Pendant toute la période de la lutte pour l'accession à la souveraineté internationale, la Casamance

est restée la base arrière des combattants du parti africain pour l'indépendance de la Guinée Bissau et du Cap Vert (PAIGC). Les liens sont devenus très étroits entre les populations de part et d'autre de la frontière. Ce sont les mêmes ethnies arbitrairement séparées du fait des caprices des puissances coloniales.

Ces combattants de la liberté contre l'armée portugaise ont énormément bénéficié du soutien, de la sympathie et de la complicité des populations de tout le Sénégal, particulièrement des habitants de la partie Sud du pays qu'est la Casamance. Il n'est donc pas étonnant que ceux-ci reçoivent à leur tour les mêmes largesses de leurs voisins méridionaux, bissau-guinéens, ex-membres du mouvement de libération nationale.

En outre, de profondes divergences opposent le PAIGC et le gouvernement du Sénégal. Celles-ci sont d'ordre idéologique et économique.

Le PAIGC était soutenu par la Guinée du Président Sékou Touré et les pays du bloc de l'Est. Même si le Sénégal n'était pas foncièrement hostile à ce mouvement de libération, le Président Senghor était perçu comme un pion du monde occidental.

À vrai dire, le PAIGC souffrait de l'opposition viscérale des présidents Senghor et Touré à la tête respectivement du Sénégal et la Guinée Konakry. C'est ainsi que le territoire sénégalais abritait le front de libération nationale de Guinée Bissau (FLING) mouvement dirigé par F. Mendy et opposé au PAIGC d'Amilcar Cabral.

Le regard du Sénégal n'a pas fondamentalement changé après l'indépendance de la Guinée Bissau compte tenu de la présence du PAIGC aux commandes de ce pays. C'est tout naturellement que les autorités de Dakar continuent de soupçonner les Bissau guinéens d'apporter leur concours aux indépendantistes du MFDC. Elles sont convaincues que le territoire de ce voisin méridional constitue un sanctuaire pour les rebelles originaires de sa région Sud. Tout l'arsenal militaire dont ces derniers disposent provient de ce pays frontalier. Des personnalités sénégalaises n'hésitent pas à dénoncer le Général Anzoumane Mané le chef d'état-major de l'armée de la République de Guinée Bissau et homme fort du pays de fournir de la logistique aux rebelles notamment le chef de

guerre Salif Sadio<sup>359</sup>.

Malgré des accords de coopération, les relations de voisinage n'ont pas cessé de se dégrader entre les deux pays. Pourtant, ceux-ci stipulaient entre autres : « Chacune des parties contractantes s'engage à empêcher que son territoire soit utilisé pour préparer et exécuter des actions subversives contre l'autre partie ou préjudiciable à sa sécurité ou à sa défense ».

Mais, face à la multiplication des exactions du MFDC, l'armée sénégalaise décida de poursuivre ses combattants à l'intérieur de la Guinée Bissau entraînant des accrochages meurtriers entre les armées des deux pays. Et, la mort de 25 militaires sénégalais en août 1997 dans la localité de Médina-Mancagne n'a fait que pousser le Sénégal à durcir davantage sa position.

L'intensification des actions militaires a largement contribué à la détérioration des conditions de vies des populations locales. Elle donna également l'occasion à la partie Bissau guinéenne de soulever des questions d'ordre économique notamment la limitation de la zone maritime entre les deux pays. Cette zone est surtout réputée riche en ressources énergétiques et halieutiques. Un tribunal arbitral donna droit au Sénégal le 31 juillet 1989 et la sentence fut confirmée par la Cour Internationale de la Haye.

D'autres raisons expliquent certainement la position de la Gambie. Cette dernière est elle-même enclavée au sein du territoire sénégalais. Elle a donc tout intérêt à briser cet état de fait. Une Casamance indépendante serait par conséquent salutaire en consacrant un souhait inavouable presque inespéré.

Toutefois, ces différends conflits ne sauraient trouver d'issue solide et durable sans la pacification de la vie politique dans les deux pays. Il n'existe plus de conflit frontalier pendant avec la Gambie. Le litige de la localité de Kantora a été réglé après la consultation des populations concernées qui ont choisi de demeurer gambiennes. Les relations entre les deux pays sont au beau fixe au point que l'armée sénégalaise put s'engager au côté du Président Daouda Diawara pour rétablir l'ordre constitutionnel. En l'absence de celui-ci, des opposants menés par Koukoï Samba Sagna

---

<sup>359</sup> Lamine Cissé, Carnets secrets d'une alternance. Un soldat au cœur de la démocratie, Paris, éditions Gideppe, 2001, p. 123-144

s'emparent du pouvoir et des principaux sites situés près de la capitale. Ils créent un Conseil suprême révolutionnaire afin d'instaurer une démocratie populaire à l'instar des pays socialistes. Le Sénégal qui sentait une menace directe à sa sécurité, décide une action militaire aéroportée pour libérer le pays. Il est vrai qu'il craignait que la Gambie ne serve de base à des menées de subversion sur son propre territoire.

Certes, cette intervention n'était uniquement une réponse à une demande des autorités légales en vertu de leur accord d'assistance mutuelle de février 1965. Elle ne se limitait non plus à une action humanitaire, destinée à libérer la première Dame du pays et ses enfants. Elle représentait surtout pour le Président Diouf une action de police intérieure. En effet, le territoire gambien constitue une base arrière des éléments du front Nord du MFDC pour les autorités sénégalaises.

L'activisme de la Libye de Kadhafi en Gambie était aussi de nature à troubler la quiétude des dirigeants sénégalais. Cette méfiance découlait de la stratégie de la révolution libyenne de déstabiliser les régimes favorables à la France.

Le gouvernement sénégalais a d'abord tenté d'approcher les membres de cette frange de la rébellion en leur proposant des subsides financiers en contre partie du dépôt des armes. Cette stratégie bien que créant des tensions au sein du mouvement, n'a pas eu les résultats escomptés.

Cette arme économique a été également opposée à l'endroit de la Gambie elle-même. Il s'agit de juguler les réseaux du commerce transfrontalier afin de ruiner les contrebandiers. Dans le même temps, le contrôle des changes a été renforcé au point de provoquer la dévaluation de la monnaie gambienne. Des restrictions ont été décidées dans l'approvisionnement en gaz et lubrifiants à partir du Sénégal. Les véhicules gambiens ne sont pas épargnés ; ils ne peuvent plus accéder au territoire sénégalais dans les conditions antérieures.

Par ailleurs, la confédération sénégambienne mise en place ne résistera pas longtemps aux tensions et suspicions entre les pays. Les dirigeants gambiens craignaient sans doute de voir leur pays dilué dans l'ensemble sénégalais. Cette rupture leur sera pourtant fatale quelques années plus tard. Car, leurs forces de défense et de sécurité conduites par le Lieutenant Yaya Diamé vont chasser définitivement du pouvoir le Président Diawara. C'est dire la nécessité de pacifier la vie politique.

## Chapitre II : La pacification de la vie politique

La pacification de la vie politique a débuté en République du Sénégal avec l'instauration du multipartisme, dès l'année 1974. Cependant, elle n'était pas parfaite ; le nombre de partis politiques était limité. Seuls quatre courants d'opinion étaient autorisés. Néanmoins, la parole était libre.

À vrai dire, la vie politique sénégalaise a été presque toujours paisible ; le Président Senghor, contrairement à ses autres pairs de la sous-région, a su gérer avec délicatesse les doléances de son opposition<sup>360</sup>. Il faut attendre l'année 1991 pour connaître une situation similaire en République du Mali. Celle-ci se distinguait de l'expérience sénégalaise par le nombre pléthorique de formations politiques.

La soumission de l'Etat au droit a donné une impulsion très notable à la pratique démocratique tant au Sénégal qu'en République du Mali.

Les processus de transition démocratique ont suscité énormément d'espérance. La liberté d'expression n'est plus un vain mot. La parole s'est enfin libérée. Le débat public a été instauré et même institué. Les médias se sont diversifiés. Cette éclosion a favorisé la pluralité d'opinions émises. Du même coup, les masses laborieuses ont pris conscience de l'importance de leur impact. Rien ne peut plus se faire sans elles encore moins contre elles.

Le retour au parti-Etat est devenu impossible. La pensée n'est plus unique. L'engouement populaire à l'endroit de la chose publique est devenu franc et sincère. Cette participation des masses est fondamentale à la démocratie. C'est le gage même de son succès. Elle contribue davantage à la sauvegarde de la cohésion sociale. Elle atteste surtout de l'inutilité de fausser le débat politique.

La pratique qui consiste pour le même personnel politique de s'éterniser aux affaires participe au pourrissement de l'atmosphère démocratique. Elle donne l'impression aux autres citoyens qu'il s'approprie l'Etat et ses démembrements. Cette longévité au pouvoir est devenue difficilement supportable car elle s'accompagne de passe-droits à des proches que les populations trouvaient inadmissibles. La crise économique et l'étroitesse du marché de l'emploi la rendaient encore

---

<sup>360</sup> Voir note n° 223, p. 148

davantage intolérable. La compétition, de plus en plus rude, ne pouvait admettre aucun écart partisan de la puissance publique. Les masses attendaient et exigeaient le même traitement pour tous les citoyens.

En définitive, il devenait indispensable de pacifier la vie politique. Celle-ci allait s'articuler autour de deux axes : la stabilisation du jeu institutionnel (section 1) et la problématique de la participation démocratique (section 2).

### Section 1 : La stabilisation du jeu institutionnel

L'euphorie suscitée par les processus de transition démocratique (années 1970 pour le Sénégal ; 1990 pour le Mali) ont commencé à s'essouffler dès lors que les résultats au plan économique n'étaient pas patents. La lassitude gagnait les populations. Celles-ci ne sont pas convaincues de la pertinence des changements opérés. La classe politique n'a pas tardé à s'en apercevoir.

Ainsi, il devenait indispensable, pour toute stabilisation du jeu institutionnel, de procéder outre à la limitation de l'omnipotence de l'Etat (Paragraphe 1), à la quête de la bonne gouvernance (Paragraphe 2).

#### Paragraphe 1. La limitation de l'omnipotence de l'Etat

Il ne fait plus de doute que la concentration du pouvoir est une source d'immobilisme, de blocage. Elle favorise l'instabilité tant sur le plan politique que celui des institutions. Elle sert la plupart du temps de terreau à un interventionnisme excessif qui ne fait que bloquer les énergies. Il faut donc bannir toute forme de gouvernement autocratique. Ce qui suppose d'éviter tout cumul entraînant une confusion entre l'appareil d'Etat et des intérêts partisans et nécessite quelque transfert de pouvoir vers les autres composantes de la Nation. En même temps, le poids de l'Etat dans l'économie nationale doit être réduit. Certes, il faut lui reconnaître son rôle d'arbitre dans la définition des règles des différentes institutions ainsi que dans la mise en place des moyens légaux

de protection du citoyen.

En tout état de cause, l'abstention ou la carence de l'Administration constituent une illégalité lorsque son intervention est prescrite par des règles générales applicables à une matière ou une situation donnée. L'activité étatique est en effet encadrée et donc soumise au principe de légalité c'est à dire au respect de toutes les normes qui vont de la Constitution aux arrêtés<sup>361</sup>.

La distribution des compétences dans l'Etat peut également empêcher la concentration de pouvoir. Et, Montesquieu n'avait pas tout à fait tort lorsqu'il envisageait la modération du pouvoir par la diversité des statuts des catégories sociales<sup>362</sup>. Il en est de même du fédéralisme notamment à son stade supérieur. Il peut contribuer à atténuer les irruptions intempestives de la puissance publique. Les constituants américains ont choisi, à juste titre, cette forme de gouvernement afin d'éviter le danger d'un régime tyrannique qui pouvait prospérer dans les Etats correspondant à un territoire étendu<sup>363</sup>. Cette dispersion des compétences est, sans doute, un facteur de préservation de la liberté de l'individu. Il n'empêche que pour rapprocher les centres de décision des administrés, il est fait de plus en plus appel à la décentralisation<sup>364</sup> (A) ou même à la délégation de pouvoir (B).

---

<sup>361</sup> VELLE S., *Légalité*, in Mélanges Gilles Darcy, éd. Bruylant, 2012, p. 867 : « En souvenir de nombreuses conversations, aussi utiles qu'agréables.

Il y a plus de cinquante ans, C. Eisenmann démontrait que l'idée de légalité renvoyait à un rapport de l'activité administrative à loi susceptible de recouvrir trois formules différentes : la **compatibilité** et la **conformité formelle** ou **matérielle**. La première laisse l'administration libre de faire tout ce qui ne lui est pas interdit : elle l'autorise à agir « *praeter legem*, tant qu'elle n'agit pas et pourvu qu'elle n'agisse *contra legem* ». Toute autre est la portée du principe de conformité, qui suppose que « l'administration ne peut faire que ce que la législation l'autorise à faire ». Dès lors, « toute action non permise est interdite » et l'absence de loi, qui assure de l'existence d'un rapport de compatibilité, exclut toute possibilité de conformité. Celle-ci peut au demeurant sanctionner une conformité procédurale ou formelle obligeant l'administration à n'accomplir que les opérations prévues par la loi (habilitation législative), ou une conformité matérielle, impliquant la détermination du contenu même de l'acte administratif par la loi ».

<sup>362</sup> Montesquieu expliquait que la liberté commune serait l'esclavage des « gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple et s'ils n'avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage ». (De L'esprit des lois, préc., livre XI, chap. VI, al. 29)

<sup>363</sup> J. W. Caeser, « L'esprit des lois et la Constitution américaine », in Actes du colloque international tenu à Bordeaux pour commémorer le 250<sup>ème</sup> anniversaire de la parution de L'esprit des lois, Académie nationale des sciences, belles-lettres et arts de Bordeaux, 1999, p. 255 et s.

<sup>364</sup> Niang M., *La décentralisation au Sénégal (Enjeux et perspectives)*, Notes Africaines, n° 207-208, Avril 2004 (parution 2008), Autour du concept de « décentralisation » : « Le concept de décentralisation est polysémique, chargé et parfois plein d'ambiguïté. Dans certains de ses aspects, la décentralisation peut ressembler à la déconcentration, à la délégation dont elle diffère dans les objectifs et la nature.

## A. La décentralisation

La décentralisation, contrairement à la déconcentration<sup>365</sup>, vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat. Elle permet à celles-ci d'élire leurs autorités par leur population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La fin du second millénaire coïncide indiscutablement avec l'affirmation du processus de décentralisation dans les deux pays. Elle marque notamment la suppression de l'interférence manifeste du pouvoir central dans les affaires des différentes collectivités locales. Ce pouvoir est dorénavant exclusivement dévolu aux élus.

Le Mali et le Sénégal ont en effet tous les deux hérité de la France un Etat jacobin très centralisé. Celui-ci rejoignait, à vrai dire, les préoccupations des nouvelles autorités issues de la période immédiate de l'après indépendance. Il s'agissait surtout de préserver l'unité des pays et prévenir tout risque de sécession. Le besoin d'un pouvoir central fort s'avérait indispensable. L'ensemble du

---

La décentralisation peut être définie par un transfert de compétences à des autorités locales élues et dépendantes du pouvoir central. La déconcentration, quant à elle, peut être perçue comme un transfert de compétences à des autorités nommées par le pouvoir central. La délégation est un transfert de compétences à des autorités dépendantes de l'Etat. Dans les trois cas de figure, on note un dénominateur commun qui est le transfert de compétences et la dépendance vis-à-vis de l'Etat.

Cependant, cette notion de dépendance doit être nuancée et explicitée. Dans le cas d'autorités déconcentrées, l'émiettement du pouvoir n'a de signification que par la facilitation de l'exercice du pouvoir, à travers des agents de l'Etat. En ce qui concerne la décentralisation, la dépendance est relativisée par une autonomie dans la gestion des affaires transférées par l'Etat. Cette relative indépendance se manifeste par l'existence d'un budget autonome, des élections au suffrage universel et un personnel de fonctionnement propre.

L'indépendance relative d'élus locaux se justifie par la pertinence de l'exercice du pouvoir. L'Etat, en déléguant ses pouvoirs, ne renonce pas à ses prérogatives régaliennes.

L'autorité de l'Etat apparaît aussi à travers tous les systèmes de transfert (décentralisation, déconcentration, délégation). Sous le bénéfice de ces observations relatives au concept, la décentralisation demeure encore une notion complexe dont la réalité peut varier d'un pays à un autre et dont la réussite dépend des objectifs réalisés et des stratégies mises en œuvre. L'actualité de la décentralisation au Sénégal ne saurait être mieux élucidée que dans une approche socio-historique ».

<sup>365</sup> La déconcentration opère comme une sorte de relais de la centralisation. Elle vise à améliorer l'action de l'Etat en déléguant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux que sont les gouverneurs, les préfets (commandants de cercle), sous-préfets (chefs d'arrondissement), ou encore les directeurs départementaux des services de l'Etat et leurs subordonnés.

Le Mali comme le Sénégal sont ainsi fractionnés en circonscription administrative et territoriale. Tous les deux reposent sur une déconcentration à trois niveaux : l'arrondissement, le département et la région.

Le Mali se compose en plus du district de Bamako, la capitale, de 8 régions, 49 cercles et 703 arrondissements. Le Sénégal est divisé en 14 régions, 44 départements et 133 arrondissements.

personnel politique était persuadé qu'il n'y avait pas d'autre alternative au centralisme étatique. Ce dernier était considéré comme l'unique et seule solution au risque de division que pourraient susciter d'éventuelles guerres tribales voire ethniques. C'est pourquoi, la classe politique a tout de suite épousé le sage point de vue des pères fondateurs de l'organisation de l'unité africaine. Ceux-ci avaient décidé à juste titre de respecter les frontières héritées de la colonisation. Car, il n'échappe à personne que ces frontières sont artificielles et n'ont à aucun moment tenu compte des réalités locales lors du partage colonial du continent à la fameuse conférence tenue à Berlin en Allemagne en 1885.

Néanmoins, il est apparu très rapidement que la décentralisation pouvait correspondre à une vraie opportunité de développement local dans les deux pays. Elle peut répondre parfaitement au besoin des populations à la gestion participative des affaires locales. Elle traduit les différentes particularités locales. La décentralisation favorise le développement local (1), qui implique l'autonomie relative des collectivités (2).

### 1. Le développement local

Le développement local est un processus qui permet à une communauté de se prendre en charge en vue de promouvoir le bien-être de ses membres. Il suppose la mise en place de structures favorisant une intégration harmonieuse des différentes composantes qui concourent à la promotion de la collectivité concernée.

Ces structures tiennent compte de l'aspect politique, social et surtout économique. Leur réussite dépend de la mobilisation des potentialités locales. Elles impliquent inévitablement l'association de tous les acteurs. Ces derniers, bien entendu, peuvent faire appel à la coopération.

À cet égard, les ressortissants expatriés sont d'un concours inestimable. Outre qu'ils peuvent participer en mobilisant leur épargne, ils arrivent aussi qu'ils servent de relais efficaces entre leurs collectivités d'accueil et celles dont ils sont originaires.

Le développement local répond ainsi outre à un besoin impérieux d'amélioration des conditions d'épanouissement des populations locales (1), à une réelle attente de démocratie de proximité (2).

#### a) Un besoin impérieux

Pourtant, le Sénégal a une longue tradition de décentralisation. Celle-ci remonte à la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle avec la communalisation de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar.

De ce point de vue, il constitue le premier pays d'Afrique noire à responsabiliser les populations locales. Ce mouvement s'est poursuivi après l'indépendance. Le premier code de l'administration communale de 1966 a érigé dans le pays une trentaine de communes de plein exercice.

Au Mali, la prise en compte des intérêts locaux date de la première République. Il s'agissait de permettre une occupation rationnelle du territoire national.

Le gouvernement du Président Modibo KEITA favorise la mutualisation des services publics compte tenu de l'étendue du territoire et de la faiblesse des ressources.

Il était question de regrouper un certain nombre de villages et faciliter l'offre publique des infrastructures. Cette politique n'a pas eu les résultats escomptés du fait de la réticence des populations trop attachées à leurs terroirs.

Cette initiative s'est donc soldée par un échec cinglant. Sans doute, tant au Mali qu'au Sénégal, ces difficultés rencontrées dans la politique de décentralisation sont en grande partie imputable au manque criant de pédagogie dans sa mise en œuvre.

Pour autant, il n'a jamais été question de mettre fin au processus de décentralisation dans les deux pays. En effet, les autorités ont pris conscience que la décentralisation pouvait apporter des corrections aux flagrantes disparités régionales laissées par le pouvoir colonial. Toutefois, celui-ci n'est plus mis en œuvre sous le prisme du monde occidental. Il est surtout tenu compte de la sensibilité des populations locales.

#### b) Une démocratie de proximité

La décentralisation dans les deux pays a consisté dans une première phase à la mise en place sur chacun des territoires des communes des organes élus. Elle s'est ensuite concrétisée par l'élaboration et l'adoption d'une série de textes législatifs et réglementaires indispensables à la promotion d'une politique adéquate.

La décentralisation sénégalaise s'articule désormais sur deux niveaux. Il s'agit de la collectivité de base (communauté rurale ; commune) et de la région. La communauté rurale est l'échelon de participation des populations dans les zones rurales. Elle se compose de plusieurs villages appartenant au même terroir. Le village constitue donc la cellule administrative de base. Le village rassemble plusieurs familles.

La commune est la collectivité de base pour les zones urbaines. Les grandes communes sont divisées par décret en communes d'arrondissement et prennent la dénomination de ville. Ainsi, Dakar, la capitale, dispose de dix-neuf arrondissements.

Ce nouveau régime n'est pas uniquement propre à Dakar, la capitale. Le législateur l'a également étendu à toutes les grandes métropoles. C'est le cas à Pikine ou à Touba, cette dernière devenant entre-temps la deuxième agglomération du pays.

La région constitue le second niveau. Elle est composée, bien évidemment, de plusieurs communes. Le législateur lui a conféré un statut de collectivité locale. Elle bénéficie de l'autonomie financière. Elle joue des fonctions d'impulsion, de programmation et des actions de l'Etat et des collectivités locales. Elle a en effet pour mission d'oeuvrer à l'accélération du développement économique du pays tout en rapprochant les pouvoirs de décision de la base. La région demeure donc le niveau de planification économique.

La décentralisation malienne, contrairement au Sénégal, présente trois niveaux : la commune, le cercle et la région. Mais, comme dans le cas de la République du Sénégal, la commune concerne les zones urbaines alors que la communauté rurale découle des zones rurales. En revanche, à la différence du Sénégal, ces deux collectivités locales se trouvent au même niveau.

Bamako, la capitale, bénéficie d'un statut particulier. Le législateur lui a conféré le régime de district. Celui-ci est subdivisé en communes qui sont au nombre de six. Le district de Bamako est considéré comme une collectivité de statut régional.

Le cercle est une collectivité territoriale regroupant plusieurs communes. Il est doté d'une personnalité morale et bénéficie de l'autonomie financière. Le conseil de cercle est composé de membres élus par les conseillers communaux pour un mandat de cinq ans.

Le conseil de cercle peut émettre des avis sur toute question concernant le cercle. Il est obligatoirement consulté pour la réalisation de projets de développement de l'Etat ou de la région.

Les cercles sont dotés de centres de conseils aux communes (CCC). Ces derniers sont destinés à créer les conditions d'une mise en commun de leurs moyens. A terme, ils doivent être transformés en syndicats intercommunaux. La région est gérée par un conseil régional. Les conseillers sont élus parmi les conseillers communaux.

La décentralisation est fortement affirmée dans la Constitution de la troisième République du Mali<sup>366</sup>. Elle a été solennellement réaffirmée lors de la conférence nationale au lendemain du changement de régime de mars 1991. Les collectivités locales sont dorénavant dirigées par des conseils élus et gérées dans les conditions fixées par la Constitution. Il est également institué un Haut Conseil des collectivités locales qui fonctionne comme une seconde chambre du Parlement. Ses membres sont élus au suffrage universel indirect. Les maliens de l'extérieur y sont représentés. Il étudie et donne un avis motivé sur toute politique de développement local. Ses propositions sur les questions relatives à la protection de l'environnement et de la qualité de vie obligent le gouvernement à déposer dans un délai de 15 jours, un projet de loi conforme sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

En République du Sénégal, des politiques d'aménagement du territoire ainsi que des réformes administratives ont été mises en place. Elles consistent à favoriser le rapprochement de l'Etat des administrés et surtout favoriser une démocratie locale. C'est ainsi que les communes existantes sont érigées en communes de plein exercice en même temps que l'institution d'un code d'Administration communale<sup>367</sup>. Dès 1990, l'ensemble des communes et communautés rurales est doté de l'autonomie financière. En même temps, la gestion des communautés rurales est retirée aux Sous-préfets pour être confiée aux Présidents des conseils ruraux. En octobre 1992 les communes et communautés sont dotées d'une autonomie financière et de la personnalité morale. Auparavant, en avril 1992 la politique de régionalisation a été mise en place. Les régions et les départements

---

<sup>366</sup> Titre XII de la Constitution malienne

<sup>367</sup> Loi du 30 juin 1966

ont été érigés en collectivités territoriales avec des attributions très élargies. En outre, il existe dans chaque région une agence de développement régional (ARD). Celle-ci est chargée de la coordination et des études en matière d'urbanisme, d'habitat, d'aménagement du territoire et d'environnement. Toutefois, l'acte III de la décentralisation risque de bouleverser toute cette architecture car il prévoit la suppression de la région, collectivité locale<sup>368</sup>.

## 2. L'autonomie relative des collectivités locales

La grande victoire du processus de décentralisation demeure sans aucun doute l'élection concurrentielle comme mode d'accès à la tête des collectivités locales. C'est désormais le suffrage universel qui détermine l'identité de celles ou ceux qui voudront se préoccuper de la gestion des affaires locales. Leur exécutif n'est plus désigné par le pouvoir central. Cette libre administration n'exclut pourtant pas une certaine tutelle.

### a) La libre administration

La nouvelle Constitution malienne de 1992 consacre le principe de la libre administration des collectivités locales<sup>369</sup>. La récente décentralisation malienne peut être considérée comme un modèle exportable qui ne comporte pas uniquement un volet de réformes administratives mais des innovations politiques qui transfèrent une partie du pouvoir aux communautés de base<sup>370</sup>. Cette stratégie exige de l'Etat une neutralité afin de mieux préserver l'intérêt général.

En République du Sénégal, malgré une communalisation ancienne, il faudra attendre l'année 1996

---

<sup>368</sup> Voir infra, Acte III de la décentralisation, p. 316

<sup>369</sup> Art. 98, Const. RM

<sup>370</sup> Susanna Wing, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007)*, la quête d'un Etat de droit, éd. Kathala, 2013, p. 106 : « La réputation internationale que s'est acquise l'ancien directeur de la mission de décentralisation et Ministre de l'Administration territoriale et des communautés locales, Monsieur Ousmane Sy, souligne l'intérêt soulevé par l'approche malienne de la consolidation démocratique. Recevant en Belgique, en mai 2005, le prix du Roi Baudouin du développement international en reconnaissance de sa contribution en faveur de la démocratie dans l'hémisphère Sud, Sy déclarait que la décentralisation : "renforce le processus de démocratie au niveau de base, en le soumettant au test des réalités locales ... Elle constitue aussi un levier de dynamisme de l'économie locale en rapprochant les agents de terrain du niveau de la décision politique ... Désormais, les décideurs sont sur place, appartiennent à la population ; ce sont en plus les agents du gouvernement central ».

pour voir un code des collectivités locales inscrire formellement la décentralisation dans la logique de la libre administration<sup>371</sup>. Celle-ci est dorénavant prévue dans la Constitution<sup>372</sup>.

A l'avenir, les élus locaux sont préoccupés par le renouvellement de leur mandat. De ce fait, ils doivent faire preuve d'un bilan positif quant à l'attente des populations et éviter tant bien que mal d'hypothéquer la reconduction de la confiance placée en eux, lors des prochaines échéances électorales. La libre administration n'est pas seulement un enjeu démocratique. Elle présente surtout un enjeu économique. Or, les ressources des collectivités locales sont insignifiantes ; elles représentent une infime partie du budget national dans les pays. Ces ressources proviennent en grande partie de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. Celle-ci a, en effet, accordé et reconnu une certaine démocratie au niveau local. Et, l'Etat se voit contraint de respecter des responsabilités essentielles des collectivités territoriales. Néanmoins, la puissance publique pratique un contrôle que des évolutions récentes ont influé les modalités d'application, de façon significative. Le représentant de l'Etat exerce ce contrôle, en principe, a posteriori. Il n'empêche que la libre administration cadre mal avec la tutelle.

#### b) La tutelle

Avec la décentralisation, l'intention était claire. Il appartient désormais aux collectivités locales de gérer leurs propres affaires. Ainsi, elles sont en droit de choisir leurs propres organes dirigeants. Toutefois, à côté des affaires locales, il demeure celles de l'ensemble de la communauté nationale. La libre administration ne signifie donc pas la liberté totale. En effet, il revient à l'Etat de déterminer les besoins qui relèvent de la Nation et ceux qui sont propres aux différentes collectivités locales. Cette tutelle s'exerce tant dans le domaine administratif que budgétaire et financier.

---

<sup>371</sup> Susanna Wing, id., p. 109 : « Le Sénégal voisin, ancien partenaire de l'éphémère Fédération du Mali, avait adopté un système décentralisé depuis 1972 quand 320 communautés rurales furent érigées en structures administratives locales. Ces communautés ont permis, depuis, d'intégrer davantage les paysans à la vie politique, de leur donner confiance en la démocratie sénégalaise et au rôle qu'ils peuvent y jouer. Il faut espérer que cette confiance, liée à la décentralisation des structures étatiques, soit durable ».

<sup>372</sup> Art. 102, Const. RS

## b1. Le contrôle administratif

Ce contrôle est actionné par le représentant de l'Etat<sup>373</sup>. Il subsiste une certaine nuance car la réalité est tout autre. Le représentant de l'Etat continue d'occuper une place centrale au sein des collectivités. Il joue un rôle, à maints égards, bien différent de celui de son homologue français<sup>374</sup>.

---

<sup>373</sup> C'est le préfet qui est le représentant de l'Etat dans le département (cercle, au Mali ; préfecture, au Sénégal)

<sup>374</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions « Le pouvoir constituant français l'a conforté en même temps que le rôle du préfet. Le contrôle du représentant de l'Etat s'exerce dès la réception des actes soumis à l'obligation de transmission.

Celle-ci intéresse les actes les plus importants des autorités locales. Pour les autres, ceux qui ne le sont pas, il exerce son contrôle dès qu'il a connaissance de l'acte. C'est notamment le cas lorsque l'acte lui est soumis sans obligation de transmission. Il peut aussi en prendre connaissance lorsqu'une personne lésée lui demande le contrôle.

Le représentant de l'Etat a deux possibilités lorsqu'il reçoit l'acte. Il saisit le juge administratif s'il estime l'acte illégal. Cette saisine se fait dans les mêmes conditions qu'un recours pour excès de pouvoir. Il doit, en outre, informer l'autorité concernée. En revanche, il peut décider de ne pas intervenir s'il n'a rien à reprocher à l'acte. Le délai de recours est de deux mois. Certes, le point de départ est différent selon que l'acte est soumis ou non à l'obligation de transmission. De même, il s'avère différent selon que le représentant de l'Etat a été saisi ou non par une personne lésée.

Ainsi, le recours administratif interrompt le délai de recours contentieux. Et, le représentant de l'Etat dispose d'un nouveau délai de deux mois pour saisir le juge à partir de la réponse de la collectivité, expresse voire implicite dans l'hypothèse d'un silence de deux mois.

Il peut même bénéficier d'une double prorogation du délai de recours contentieux par le cumul d'une demande de pièces complémentaires et d'un recours administratif.

Cette situation permet de favoriser outre le dialogue entre le représentant de l'Etat et la collectivité contrôlée avant de se résoudre au contentieux, la conservation d'une marge de manoeuvre de deux mois en cas de transmission incomplète d'un acte ou de refus de transmettre l'acte initial ou les documents complémentaires sollicités.

Le représentant de l'Etat dispose, ainsi, d'une marge d'appréciation et son refus d'aller devant le juge ne constitue pas une décision faisant grief. Car, le déféré est une simple faculté entre les mains du représentant de l'Etat et non une obligation.

Par conséquent, il appartient à la personne lésée de déposer elle-même un recours pour excès de pouvoir. Et, si le représentant de l'Etat sollicité ne le fait pas, le requérant conserve son délai de recours à partir du refus de celui-ci ou au terme de son silence de deux mois.

Cependant, le délai de recours de la personne lésée n'est plus conservé en cas de désistement du représentant de l'Etat après sa saisine du juge administratif.

Si, le délai de recours du représentant de l'Etat est de droit commun, il existe, tout de même, de régimes spécifiques de sursis à exécution.

Ainsi, lorsqu'un moyen sérieux d'illégalité est évoqué, il peut être demandé la suspension de l'acte nonobstant toute prise en compte de la gravité du préjudice.

Par ailleurs, une procédure de référé exceptionnelle est prévue pour les actes de nature à porter préjudice à une liberté publique ou individuelle. La suspension de l'acte est dans ce cas accordée dans les quarante - huit heures.

Enfin, la récente réforme des procédures d'urgence permet, en France, au préfet de demander la suspension d'un acte, le cas échéant, avec effet automatique en matière d'urbanisme, de marchés ou de délégations de service public lorsque le référé est introduit dans les dix jours de la réception de l'acte.

Le préfet dispose même de la possibilité d'introduire un référé précontractuel afin de demander la suspension ou de

Certes, le domaine du contrôle a priori est relativement réduit quoiqu'il reste important. Il prend selon les cas, les formes de l'approbation ou de l'autorisation. Le législateur procède à une distinction entre des compétences dans lesquelles les décisions locales peuvent entrer en vigueur sous la simple réserve d'une transmission à l'autorité de tutelle, d'une part et celles dans lesquelles les décisions ne peuvent entrer en vigueur qu'après l'approbation de l'autorité de tutelle, d'autre part.

#### b2. La transmission au représentant de l'Etat

Les autorités locales doivent en informer le représentant de l'Etat afin qu'il puisse juger de leur légalité. Ces actes relèvent, à peu près, de six domaines. C'est le cas des décisions prises par délégation des assemblées délibérantes ; des décisions réglementaires ou individuelles prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; des actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

C'est également le cas des règlements intérieurs des assemblées délibératives. Les conventions relatives aux marchés, aux emprunts ainsi que les conventions de concession et d'affermage des services publics locaux font partie des actes soumis à transmission.

Il en est de même des décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement ou aux sanctions des agents publics locaux.

En revanche, les actes de gestion courante ou ceux d'administration interne ne sont pas concernés par l'obligation de transmission. Pareillement, les conventions ne font pas l'objet de transmission tout comme celles intéressant le partenariat public / privé.

Bien évidemment, la transmission rend l'acte opposable aux tiers. Car, il devient exécutoire et marque le point de départ du délai de recours pour excès de pouvoir par le représentant de l'Etat.

---

différer la signature d'un contrat ».

### b3. Le contrôle budgétaire et financier

En République du Mali, le contrôle de la gestion des autorités locales est du ressort du Ministère en charge des collectivités locales. Toutefois, le contrôle général de l'Etat ainsi que la section des comptes de la Cour Suprême interviennent aussi. Les services compétents effectuent des contrôles sur place au vu des pièces comptables du Trésorier Payeur des collectivités locales.

En République du Sénégal, ce contrôle est assuré par l'Inspection de l'administration territoriale et locale (IATL). Cette dernière reçoit du Ministère en charge des collectivités locales tous les documents intéressant la gestion locale. Ainsi, elle procède chaque année à une évaluation. Ce service est également habilité à demander au Trésorier de la collectivité toutes les pièces qu'il juge nécessaires dans l'accomplissement de sa mission. Mais, il appartient au juge de dire le droit en cas de manquement.

Toutes ces collectivités, dotées de la personnalité morale gèrent dorénavant seules leurs propres affaires par des conseils élus. En outre, le législateur a instauré un système de relation intercommunale à plusieurs options selon les régions avec au sommet une représentation parlementaire des collectivités locales.

De nouveaux transferts de compétences du pouvoir central sont opérés à leur profit. C'est ainsi que l'approbation a priori est supprimée. Elles sont en outre habilitées à entrer en partenariat avec leurs homologues d'autres pays.

Il n'empêche que cette politique de décentralisation pour atteindre, un tant soit peu, ses objectifs doit s'inspirer de certaines initiatives comme la réalisation du « micro-plan »<sup>375</sup> de développement

---

<sup>375</sup> LO A., Décentralisation et Développement local au Sénégal, in Dossiers et Débats sur la Décentralisation et Expériences concrètes de Modernisation de l'Administration Africaine, Colloque organisé par l'Institut International d'Administration Publique et l'Ecole Nationale d'Administration de Tunis, les 19 ; 20 et 21 juin 1996, Tunisie, p. 29 : « Ce « micro-plan » a été élaboré en concertation avec les conseillers ruraux, les villageois et les techniciens à la suite d'un diagnostic approfondi de la situation de la communauté rurale, effectué avec les mêmes partenaires. C'est donc le résultat d'une démarche participative à laquelle les populations ont été en permanence impliquées, ce qui a permis de définir les priorités effectives de ces populations. Cette démarche de planification à la base, vise à définir un instrument dont le conseil rural puisse disposer pour renforcer son autorité et accroître ses moyens en matière d'orientation, d'impulsion, de gestion du développement. Un tel impératif explique la lenteur de la démarche, ainsi que la priorité accordée aux questions et secteurs relevant de l'intérêt et de la responsabilité communautaires. Il appartient à tous les partenaires des communautés rurales

de la communauté rurale de Niaguis au Sénégal.

Car le développement local, l'enracinement de la démocratie et le rapprochement de l'administration des usagers, appellent en permanence de la pédagogie et de l'innovation. Une autre parfaite illustration est donnée par la facilitation de l'accès des collectivités locales aux ressources extérieures<sup>376</sup> au Mali.

---

d'accentuer la crédibilité et l'efficacité de cet instrument.

Le plan par définition, est un ensemble de projets et programmes à caractère économique et social. Celui de Niaguis a permis d'inventorier et d'évaluer l'ensemble des projets exprimés par les populations de la communauté rurale dans douze villages. Dans chaque village, les habitants, qu'ils soient jeunes, adultes, femmes ou hommes, sont organisés en groupements solidaires, pour la réalisation de projets maraîchers, rizicoles, hydrauliques, d'élevage, de construction d'équipements sociaux. Cette planification à la base est sous-tendue par la philosophie de la participation responsable des populations tant sur le plan matériel et financier que sur celui de la prise de décision et du choix des priorités.

Il ne s'agira plus de tout attendre de l'Etat, du budget de la communauté rurale ou de l'aide extérieure. Il faut encourager un développement endogène basé sur les possibilités réelles des populations à partir des moyens dont elles disposent. La localisation des projets a obéi au souci de ne pas accentuer les déséquilibres constatés lors de la préparation du « micro-plan », dans la localisation des équipements et infrastructures ».

<sup>376</sup> BOUARE L., Décentralisation et développement local, in Dossiers et Débats sur la Décentralisation et Expériences concrètes de Modernisation de l'Administration Africaine, Colloque organisé par l'Institut International d'Administration Publique et l'Ecole Nationale d'Administration de Tunis, les 19 ; 20 et 21 juin 1996, Tunisie, pp. 53-54 : « Les ressources des municipales représentent malheureusement dans presque tous les pays africains un pourcentage insignifiant des budgets nationaux. Tout se passe comme si les Etats ne voulaient pas donner aux collectivités les moyens de leur politique. Malgré le caractère « modeste » de leurs ressources, leurs responsabilités demeurent grandes, d'où l'urgence de chercher des alternatives. Le financement extérieur en constitue une. Cependant que certains pays présentent des expériences intéressantes de financement interne des collectivités : c'est le cas notamment du Ghana (avec un pourcentage progressif de l'ensemble des recettes publiques affecté aux collectivités), de la Côte d'Ivoire (avec un outil spécifique de financement des communes : fonds régionaux d'aménagement rural (FRAR) et fonds d'investissement et d'aménagement urbain (FIAU), et du Maroc (avec un pourcentage d'une recette fiscale sûre et progressive, la TVA affectée aux communes).

Les collectivités africaines devraient chercher davantage à financer leur développement sur des ressources extérieures notamment les emprunts, à l'image des collectivités d'autres pays. Cela, apparaît comme une évidence puisqu'il est pratiquement impossible de financer tout son développement au comptant. Ce ne sont pas les ressources à proprement parler qui manquent, ce sont les conditions pour les attirer.

Pour réussir là où les Etats n'ont pas toujours réussi, il faut attirer les meilleurs financements de la façon suivante :

- les élus doivent innover avec des projets « maîtrisables », la transparence dans la gestion, des ressources propres couvrant le budget de fonctionnement pour dégager un minimum d'autofinancement ;

- les Etats doivent jouer également un rôle important : offrir les garanties nécessaires, exercer la tutelle, surtout financière, avec efficacité pour éviter les « aventures » financières malheureuses aux collectivités, réaliser les investissements structurants qui donneraient un sens économique aux réalisations des collectivités.

La décentralisation est un facteur important, voire indispensable, pour le développement. Cependant, pour tirer tous les avantages de ce système d'organisation administrative, il faudrait qu'elle apparaisse comme la traduction d'une réelle volonté politique de changement dans la gestion publique et non comme une condition « imposée » mal appliquée et comprise par les Etats et mal acceptée par les citoyens ».

La décentralisation, de nos jours, outre le facteur de limitation de l'omnipotence de l'Etat, participe à l'approfondissement du processus démocratique, en même temps que la promotion du développement. Elle deviendra d'autant plus profitable qu'elle sera la traduction et le fruit d'une étroite collaboration entre la puissance publique et les citoyens.

Il est également vrai que la décentralisation comporte des risques. En effet, elle peut contribuer à l'affaiblissement de l'Etat. Elle peut en outre susciter des dérives clientélistes et de corruption chez certains élus. Elle peut provoquer des inégalités du fait de politiques locales différentes voire des transferts de ressources insuffisantes.

#### c) L'acte III de la décentralisation au Sénégal

L'acte III de la décentralisation au Sénégal appelle une clarification des rôles et responsabilités de chaque acteur du processus de l'aménagement territorial. Elle apporte en même temps une simplification de la gouvernance locale.

Après l'acte I consacrant l'avènement de la communauté rurale en 1972, l'acte II transférant certaines compétences de l'Etat aux collectivités locales, l'acte III se propose de consolider les acquis à travers une territorialisation efficiente de l'action publique pour permettre un meilleur développement local. Cette nouvelle politique consiste à organiser le Sénégal en territoires viables compétitifs et de développement durable à l'horizon 2022.

La région de Casamance sera le territoire test selon les instructions réitérées lors du Conseil des Ministres tenu à Ziguinchor, capitale régionale, le 27 juin 2012. La communauté rurale disparaît. Mais, le statut communal se renforce avec la communalisation intégrale.

Le département est érigé en collectivité locale et reste en même temps une circonscription administrative. Ce dernier niveau doit correspondre à une réalité historique et offrir l'avantage de former des entités territoriales intermédiaires favorisant un développement territorial. Celui-ci doit couvrir des communes partageant un vécu et des potentialités spécifiques pour permettre l'intégration des zones rurales et urbaines.

L'acte III implique la suppression de la région, collectivité locale pour laisser la place à des pôles

de développement économique. Il suppose aussi une réhabilitation de la déconcentration à travers les autorités administratives dans leur rôle d'interlocuteurs territoriaux. La décentralisation n'est toutefois pas le seul système de limitation de la puissance étatique. La délégation de pouvoirs en constitue un autre.

## B. La délégation de pouvoirs

La délégation de pouvoirs est un acte juridique par lequel une autorité (le délégant) se dessaisit d'une fraction des pouvoirs au profit d'une autorité subordonnée (le délégataire). Toutefois, il est question en l'occurrence d'organismes qui agissent au nom de l'Etat et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement.

Ainsi, la puissance publique fait appel à des autorités administratives indépendantes (AAI) pour leur confier certaines de ses prérogatives. En effet, l'Etat trouve plus commode l'activité de ces autorités dans le traitement efficace de la demande sociale et y recourt très souvent.

Les AAI participent incontestablement à la détermination de l'Etat de Droit. Leur consécration constitue, nul n'en doute, l'une des plus grandes avancées depuis les processus de transition démocratique des années 1990. Elles contribuent largement à la pérennisation de la démocratie.

Bien qu'elles soient des institutions de l'Etat, les AAI ne forment pas un quatrième pouvoir. Néanmoins, elles s'emploient à limiter l'omnipotence de l'Etat. Elles parviennent à réguler l'activité des pouvoirs publics. Cette fonction de régulation est doublée de celle de contrôle. A quelques variantes près, les deux pays ont adopté les mêmes structures administratives que celles de la France<sup>377</sup>.

L'utilité des AAI ne fait aucun doute. Mais, elles commencent à se substituer de plus en plus à l'Administration. Elles voient leur domaine de prédilection étendu alors que leurs moyens demeurent limités.

---

<sup>377</sup> Les Constitutions des deux pays comportent les mêmes dispositions que l'article 20 de la Constitution de la cinquième République française du 4 octobre 1958 intéressant la compétence du gouvernement : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ».

## 1. Le domaine de prédilection des AAI

Le phénomène des AAI est sans conteste la marque de fabrique des processus de transition démocratique des années 1990. Leur succès est tel qu'elles opèrent dans presque tous les domaines où l'administration était seule présente.

Certes, il faut reconnaître que les missions des AAI sont différentes de celles de l'Administration classique. Elles sont même très souvent à l'opposé. Car, les AAI aident principalement à l'amélioration du fonctionnement de l'administration. L'objectif est toujours la protection des administrés. Mais, leur multiplication et notamment l'étendue de leur domaine d'intervention font dire à certains observateurs que l'Etat démissionne de ses missions essentielles. D'autres, n'hésitent pas à accuser celui-ci de pratiquer la politique de l'autruche au point de rappeler le mot de l'ancien Président du Conseil sous la 4<sup>e</sup> République, Henri Queuille (1884 – 1970) : « Quand vous êtes embêtés, embrouillez tout »<sup>378</sup>.

### a) La défense des usagers

Le Médiateur de la République<sup>379</sup> est une institution administrative indépendante des pouvoirs publics. Elle est héritée de la loi française du 3 janvier 1973 qui elle-même s'est inspirée de l'Ombudsman suédois. Sa compétence s'étend à toute réclamation relative au fonctionnement de l'Administration. Il a un pouvoir de proposition et de recommandation. Il participe également à cette protection des libertés, tant au Mali qu'au Sénégal. Il s'emploie à améliorer les relations entre l'Administration et les citoyens.

C'est ainsi qu'il est amené à examiner l'inadaptation de certains textes ou procédures de même que les excès de certains comportements de la puissance publique. Dans son rapport annuel qu'il présente aux pouvoirs publics, il livre des données précises sur la quantité et la nature des réclamations traitées. Il saisit cette opportunité pour proposer des solutions sur mesure et des réformes de fond. Celles-ci ont incontestablement contribué à l'amélioration du climat politique et

---

<sup>378</sup> Le Canard enchaîné n° 4790 du 14 août 2012, p. 3, « Missions et commissions en pleine inflation »

<sup>379</sup> Loi n° 91-14 du 11 février 1991 pour le Médiateur de la République du Sénégal et loi n° 97 -022 du 22 mars 1997 pour celui de la République du Mali

même social.

Il intercède en faveur des usagers dans leurs différends avec la puissance publique tant en République du Mali qu'au Sénégal.

C'est ainsi qu'il reçoit leurs réclamations qui intéressent tant l'Etat que les collectivités territoriales. Les établissements publics sont aussi concernés de même que tout organisme investi d'une mission de service public.

Lorsque les réclamations lui paraissent justifiées, le Médiateur formule des recommandations. Celles-ci sont en général de nature à régler ces conflits. Il peut aussi adresser des injonctions aux organismes mis en cause. C'est le cas des décisions de justice que l'administration daigne souvent ne pas exécuter. En cas de persistance, il saisit le Président de la République quitte à ce dernier de donner à l'autorité concernée toute directive jugée utile.

Dans de telles hypothèses, le Médiateur souligne ces blocages dans son rapport annuel qu'il publie et présente au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale.

Le Médiateur ne peut pas intervenir dans les litiges entre particuliers ni ceux opposant l'Administration et ses agents. Il ne peut pas interférer non plus dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

En revanche, il peut intervenir pour obtenir le règlement amiable d'un litige porté à sa connaissance même après la saisine d'une juridiction.

En République du Mali, dans le rapport annuel 2011 que le Médiateur<sup>380</sup> a remis le 31 octobre 2012 au Président par intérim figure une prédominance de réclamations relatives à la gestion domaniale et foncière. Sur 224 dossiers, 157 ont été entièrement clôturés soit un taux de 70,09 %.

Son homologue<sup>381</sup> du Sénégal a reçu 231 réclamations en 2013 lesquelles concernent en grande partie des litiges fonciers. Les dysfonctionnements dans les procédures légales de sécurisation foncières semblent être en cause. Près de 70 % des dossiers sont aussi traités.

---

<sup>380</sup> Pr Baba Hakim Haïdara est l'actuel Médiateur de la République (Décret n° 2013-781/PRM du 3 octobre 2013)

<sup>381</sup> Pr Serigne Diop (Décret n° 2009-512 du 29 mai 2009)

## b) La régulation des médias

Le secteur des médias est celui qui a connu la plus grande mutation. L'Assemblée Nationale de la République du Mali issue de la révolution de mars 1991 aussi bien que les autorités du regroupement « sopi » de l'alternance de 2000 au Sénégal ne s'y sont pas trompées. La gestion des médias a été une de leurs priorités. Il s'agissait d'assurer la liberté et la protection de la presse.

En République du Sénégal, le Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA)<sup>382</sup> a été précédé par le Haut Conseil de la Radio-télévision (loi 92-26 du 7 février 1992) puis par le Haut conseil de l'audiovisuel (loi n° 98-09 du 11 février 1998) sous la Présidence de M. Abdou Diouf avec M. Habib Thiam, Premier Ministre. Tous les médias audiovisuels entrent dans le champ de compétence de cet organe de régulation des médias audiovisuels quel que soit leur statut juridique. Il veille à l'indépendance et à la liberté de l'information et de la communication dans le secteur de l'audiovisuel. Ses membres sont tous nommés par le Président de la République. Toutefois, leur mandat est irrévocable, ils ne peuvent être poursuivis, arrêtés ou jugés à l'occasion d'actes accomplis ou d'opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions.

En République du Mali, c'est le Conseil supérieur de la communication<sup>383</sup>, remplacé par une Haute Autorité de la Communication avec des compétences renforcées<sup>384</sup> qui a les mêmes attributions que le CNRA sénégalais à quelques nuances près. Cette Haute Autorité Indépendante joue un rôle consultatif en matière de production, de programmation, de diffusion et de publication dans le domaine de la communication écrite et audiovisuelle. Elle statue sur l'attribution et le retrait des fréquences aux stations de radiodiffusion et télévision. Chaque année, elle doit établir et publier sur la situation du secteur de la communication et sur ses perspectives au Mali.

Elle est composée de neuf membres dont trois désignés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale et trois par les organisations professionnelles des médias. Elle a un pouvoir de veille, d'alerte, de consultation, de recherche, de contrôle et de sanctions.

---

<sup>382</sup> Loi 2006-04 du 4 janvier 2006

<sup>383</sup> Loi n° 92-038 du 24 décembre 1992. Cette loi définit la communication comme : « toute mise à la disposition du public ou de catégories de public par un procédé de télécommunication, par l'imprimé, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages en toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée »

<sup>384</sup> Conseil des Ministres du 13 décembre 2013

Cependant, il existe à côté un comité national de l'égal accès aux médias d'Etat du Mali dont le rôle est de garantir et de pérenniser l'égal accès aux moyens officiels d'information (CNEAME)<sup>385</sup>. À la différence des membres de la Haute Autorité de la communication, ceux du comité national de l'égal accès aux médias d'Etat du Mali peuvent remplir leur mandat cumulativement avec les fonctions qu'ils exercent habituellement.

### c) La transparence des élections

La crédibilité a toujours constitué une pierre d'achoppement à laquelle les élections se sont confrontées dans les deux pays. Presque toutes les élections sont contestées par les perdants. Ceux-ci sont loin d'avoir torts.

C'est pourquoi, la création d'une autorité pour leur gestion a semblé être une parade aux bourrages des urnes et autres falsifications des listes électorales<sup>386</sup> : commission électorale nationale autonome (CENA)<sup>387</sup> au Sénégal ; commission électorale nationale indépendante (CENI)<sup>388</sup> au Mali.

Ainsi, en République du Mali, plusieurs polémiques se sont déclenchées, en 2011, concernant le fichier électoral et la composition de la commission électorale nationale indépendante (CENI) en vue des élections de 2012. Le gouvernement a décidé de se servir du fichier issu du recensement administratif à caractère électoral (RACE) alors que la majorité des partis politiques est favorable à l'utilisation fichier issu du recensement administratif à vocation d'état civil (RAVEC).

Pour la composition de la CENI, chargée de contrôler l'organisation et le bon déroulement des élections, le gouvernement propose neuf membres pour la majorité et un pour l'opposition alors que cette dernière réclame une représentation paritaire des partis politiques soit cinq sièges pour chaque camp. Ces élections n'auront finalement lieu qu'en 2013, du fait de la crise.

En revanche, les élections de 2012 au Sénégal, sous le contrôle et la supervision de la commission

---

<sup>385</sup> Loi n° 93-001 du 6 janvier 1993

<sup>386</sup> Voir Section 2, § 2, "La gestion du processus électoral", p. 359

<sup>387</sup> La CENA a été créée par la loi n° 2005-007 du 11 mai 2005 en remplacement de l'observatoire national des élections (ONEL) qui date de 1997

<sup>388</sup> Loi n° 97-008 du 14 janvier 1997 portant création de la CENI

électorale nationale autonome, ont été beaucoup mouvementées à cause d'un contexte politique tendu marqué par des violences et même par des atteintes au droit de manifester pendant la campagne.

#### d) La gestion des deniers publics

L'institution du vérificateur est une réelle innovation dans la gestion des deniers publics en Afrique Noire. Elle est une trouvaille du Président ATT. Celle-ci a sans doute eu lieu au cours d'une visite officielle au Canada. Cette institution fait en effet partie du paysage politique malien.

Le vérificateur général (VG) est un véritable organisme de contrôle indépendant de tout pouvoir. Il vient en complément du dispositif administratif de lutte contre la corruption et la délinquance financière et économique, déjà en place. Le texte l'instituant a été adopté en conseil des ministres en date du 4 juin 2002. Par décret en date du 1<sup>er</sup> avril 2004, le Président de la République du Mali a nommé un vérificateur général en la personne de M. Sidi Sosso Diarra en conformité avec la loi n° 03-030 du 25 août 2003. L'actuel vérificateur, Amadou Ousmane Touré a été nommé en mars 2011. Il a été ancien Procureur général près la Cour d'Appel de Bamako, chargé des dossiers liés à la corruption. Il est assisté d'un vérificateur général adjoint nommé dans les mêmes conditions que lui, par décret présidentiel, et pour un mandat de sept ans non renouvelable<sup>389</sup>.

Le vérificateur dispose pour l'exercice de ses fonctions d'une structure dénommée bureau du vérificateur général (BVG) dont il assure la direction. Cette structure comprend outre des collaborateurs, également, dénommés vérificateurs, un personnel d'appui. Tous ces agents sont recrutés par le VG en personne et sont au nombre de 113 dont 23 % de femmes..

Le vérificateur général peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence. Il est habilité en cas de nécessité manifeste et urgente à prescrire des mesures conservatoires à l'exclusion de celles privatives de liberté. Le secret professionnel ne peut pas lui être opposé. Toutefois, le principe du contradictoire s'impose à lui.

---

<sup>389</sup> La loi n° 2012-009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la loi n° 03-030 du 25 août 2003 instituant le Vérificateur Général a renforcé le statut, étendue le champ d'action d'intervention et formalisé certaines exigences de qualités relatives aux rapports de vérification qui lui incombent

Ainsi, il doit communiquer aux agents et responsables des structures contrôlées les résultats de ses investigations. Il doit requérir leurs réponses par écrit dans le délai qui leur est imparti avant la rédaction de son rapport. Il doit saisir le Procureur de la République ou le juge compétent chaque fois qu'il a connaissance de faits constitutifs d'infraction pénale.

Force est de constater que l'institution du VG n'emporte pas l'unanimité dans le pays. Car, outre une Cour des comptes, il existe déjà une administration très bien fournie au sein du Ministère des Finances. Deux corps de hauts fonctionnaires (les contrôleurs d'Etat et les inspecteurs des finances) sont affectés à ces mêmes tâches. Compte tenu de cette période de restriction budgétaire, l'opinion publique a du mal à comprendre la création de cette nouvelle entité administrative même si elle est indépendante.

Par ailleurs, nombreux sont ceux qui soutiennent son inutilité et doute par avance de son efficacité. Il n'empêche que le BVG produit chaque année un rapport général et un autre individuel adressé aux services qui ont fait l'objet de vérification.

En tout état de cause, même si elle participe à l'amélioration de la vie démocratique, l'institution du vérificateur général n'emporte pas l'adhésion de l'opinion publique malienne.

## 2. Les moyens des AAI

L'extension de compétence des AAI contribue outre à l'amélioration des relations de l'Administration avec les usagers à une meilleure assise de la démocratie. Toutefois, les moyens en leur disposition sont sans commune mesure avec les missions qui leur sont assignées. Ceci est patent dans la plupart des secteurs concernés.

### a) L'insuffisance des ressources humaines

La plupart de ces entités comportent peu de personnel. Elles vont d'une unité (le Médiateur) à la CENI malienne formée d'une quinzaine de membres. Elles sont le plus souvent composées d'une dizaine de membres. La CENA sénégalaise comprend douze membres nommés par décret. Certes, le Médiateur dispose de collaborateurs qui l'aident dans l'accomplissement de ses tâches. Il

est également représenté par des structures dans les différentes régions. Il en est de même des autres organes de régulation qui bénéficient aussi de structures représentatives dans les régions. Mais, eu égard aux missions qui leur sont attribuées, leurs ressources humaines demeurent notoirement faibles.

#### b) L'insuffisance des ressources financières

Une particularité doit être notée : la CENI dispose d'un budget de fonctionnement. Elle exécute le budget des élections. Elle jouit donc d'une relative autonomie financière.

Mais, presque toutes les AAI doivent soumettre leur projet de budget à l'Etat pour approbation. Leurs crédits de fonctionnement sont inscrits au budget de l'Etat. Il est vrai que ce sont les AAI qui proposent leurs crédits.

Mais l'acceptation est totalement à la discrétion du Gouvernement qui soumet le projet de loi de finances au Parlement.

C'est dire que lorsque le Président et la majorité parlementaire sont du même bord, c'est l'exécutif qui a le dernier mot. C'est toujours le cas dans les deux pays.

En République du Mali, c'est la politique du consensus qui a prévalu jusqu'au coup d'Etat du 22 mars 2012 qui a mis fin brutalement à son exemplaire démocratie.

Au Sénégal, il n'était pas possible de parler de réelle opposition parlementaire dans la dernière législature de la Présidence de Me Wade<sup>390</sup>. La véritable opposition républicaine a boycotté ces élections.

#### c) L'absence de pouvoir de sanction

Les AAI ne sont des juridictions. Toutefois, elles peuvent saisir ces dernières dans certains cas notamment lorsqu'il est question d'infraction à une loi pénale. Il n'empêche, les AAI peuvent être consultées en vue d'une procédure judiciaire.

Le comité national de l'égal accès aux médias d'Etat du Mali élabore et adopte son règlement

---

<sup>390</sup> Il s'agit de la 11ème législature en République du Sénégal

intérieur. Il fixe les autres modalités de son fonctionnement, sans pouvoir de sanction.

La CENI malienne ne dispose pas de pouvoir de contrainte sur les partis politiques ni sur les candidats encore moins sur les électeurs. Ses décisions se limitent à l'organisation des scrutins. Elle reçoit et atteste les délibérations des membres des commissions électorales dans les régions, les communes, dans les ambassades et consulats. Pourtant, elle ne peut ni sanctionner ni traduire en justice. Cette autorité n'a pas eu trop de difficulté à jouer son rôle lors des dernières élections, en 2013. Celles-ci se sont bien déroulées grâce à la bienveillance de la communauté internationale. La CENA sénégalaise veille au respect des dispositions législatives et réglementaires. Elle a le pouvoir de prendre des mesures correctives appropriées à l'endroit de l'Administration en cas de manquement. Elle peut proposer des sanctions administratives contre l'agent fautif. Elle peut saisir au besoin les juridictions compétentes. Elle peut traduire devant les juridictions les partis politiques, les candidats ou les électeurs qui ne respecteraient pas la réglementation. Elle peut encore saisir le Procureur de la République pour toute infraction pénale commise. L'autorité administrative ou judiciaire saisie doit statuer sans délai. Mais, comme la plupart des AAI, les décisions de la CENA ne sont pas exécutoires.

Il est vrai que le déroulement paisible des élections n'a pas pu être préservé. En outre, des défaillances ont été constatées dans le processus de gestion des cartes d'électeur. Des incohérences ont également affecté l'enregistrement des candidatures. Ces différents incidents ont suscité des suspicions d'achat de votes car la CENA n'a pas été assez réactive en rendant publiques ces informations. Mais, ces dysfonctionnements sont plutôt imputables au politique. Cette autorité a donc accompli positivement son rôle car les élections ont fini par connaître un dénouement normal.

#### d) L'indépendance relative des Autorités Administratives Indépendantes

Même si les AAI ne constituent pas un quatrième pouvoir, il n'en demeure pas moins que par leur unique existence, elles limitent l'omnipotence de l'Etat.

Certes, leur mode de désignation peut soulever des réserves. Car, en fin de compte, tant

l'opportunité de leur création que la composition de leurs membres dépendent du pouvoir exécutif. La dépendance est encore patente lorsque le Président de la République et la majorité parlementaire sont du même bord.

Une autre inquiétude et non des moindres est la tendance à la puissance publique de créer des AAI chaque fois qu'elle est confrontée à des difficultés. Ce sont autant de fuites en avant. L'exécutif semble donner l'impression de ne pas assumer ses responsabilités. Ces structures sont considérées comme des occasions que l'exécutif use pour se dédouaner. Pourtant, le risque de télescopage avec d'autres administrations devient inévitable. C'est le cas dans le domaine des élections. Le Ministère de l'Administration se trouve ainsi face à des autorités indépendantes dans la gestion des élections. Outre l'inutilité de ce double emploi, les conflits de compétence sont perçus de nature à affecter délibérément la crédibilité des votes.

#### e) L'inévitable suspicion de l'opinion

Malgré leurs succès, les AAI n'échappent pas aux soupçons de l'opinion publique contre elles. Sans doute, leur extension dans les domaines primitivement dévolus aux administrations explique cet imbroglio tant décrié par les masses populaires.

L'agence de régulation des télécommunications et des postes en a fait l'amère expérience. Son rôle est pourtant la collecte des redevances. Certains accusent ses dirigeants de détournement de fonds publics. D'autres soutiennent qu'elle est mêlée dans l'affaire Sudatel avec l'attribution de la quatrième licence. Cette polémique ne s'est d'ailleurs pas éteinte avec la défaite du Président Wade. Cette affaire pose le problème de la multiplication de ces agences qui se substituent de plus en plus à la puissance publique en accomplissant ses missions primitives.

L'opinion les considère inutiles et inefficaces et ne servent qu'à placer les amis du pouvoir en place. Les masses populaires trouvent que les ressources financières ne sont utilisées à bon escient. Il ne faut donc pas s'étonner qu'elles soient réceptives aux rumeurs chaque fois qu'il est question de détournement de deniers publics. Il est également vrai que le pouvoir et même l'opposition ont tendance à instrumentaliser les AAI. Pourtant, s'agissant des AAI, le Sénégal s'est doté d'un cadre

référentiel à la faveur de la loi n° 2002-23 qui spécifie la nature, le régime juridique, les compétences, attributions et les garanties de fonctionnement.

Par ailleurs, l'agence de régulation des télécommunications et des postes (ARTP) ne gère pas de deniers publics et son budget n'est pas alimenté par celui de l'Etat. Ses ressources proviennent des redevances et contributions légalement prévues. La vente de licence participe aussi à l'alimentation de son budget. Il n'empêche, à la suite de son contrôle, l'inspection générale d'Etat (IGE) aurait constaté des cas de détournements de deniers publics à l'ARTP qu'elle a soulignés dans son rapport en date du 30 juin 2008 (N30/PR/IGE/2008).

Ainsi, un ancien directeur et sept autres membres du conseil de l'agence ont été mis sous mandat de dépôt. Ils sont poursuivis pour perception indue de sommes d'argent de l'ARTP. Cette affaire est relative à l'utilisation du prélèvement de 2% au profit de l'ARTP sur la contrepartie financière versée à l'Etat par la société Sudatel. Pour l'opinion, ce sont tous les 118 membres de l'ARTP y compris son Président qui sont trempés dans cet imbroglio. Le directeur, M. D. G. Seck a fini par bénéficier d'un non-lieu le 28 avril 2011. Tel n'a pas été le cas de son successeur, M. Ndongo Diao. Mais, l'IGE ne disposant pas de pouvoir de sanction, seul le Chef de l'Etat a la compétence de prendre des directives de recouvrement de l'argent détourné et d'éventuelles poursuites judiciaires. En tous les cas, sitôt les dernières élections présidentielles passées, l'ancien directeur, l'agent comptable particulier et le responsable financier de la structure ont été tous les trois internés, en juillet 2012, à la prison de Rebeuss à Dakar. Ils sont poursuivis pour détournement de deniers publics, de corruption, de concussion, de faux et usage de faux dans un document administratif portant sur une somme de près de deux milliards de francs CFA.

Ces deux techniques de décentralisation et délégation de pouvoir constituent sans aucun doute des moyens de protection contre les excès du pouvoir centralisé même s'il est démocratique. Il n'empêche que cette suspicion de l'opinion contribue sans aucun doute à entamer la participation citoyenne, un critère essentiel de la bonne gouvernance<sup>391</sup>.

---

<sup>391</sup> Guèye B., Les Transformations de l'Etat en Afrique : L'exemple du Sénégal, in *Mélanges Africains - Constitutions et Institutions Publiques Africaines, Etudes doctrinales*, EDJA, 2012, p. 106 : « La participation citoyenne est un

## Paragraphe 2. La bonne gouvernance

La bonne gouvernance est le nouveau leitmotiv adressé aux pays en voie de développement. L'expression ne cesse d'être ressassée à tout propos. Elle semble l'emporter sur la thématique de la démocratie pluraliste, autrement dit le partage du pouvoir dont l'acceptation de la mise en place dépendait l'aide au développement. De toutes les façons, l'une n'exclut pas l'autre ; les deux concepts sont intimement liés.

La bonne gouvernance englobe la démocratie mais aussi le respect des droits de l'homme, la liberté d'expression, la liberté d'association ou encore la responsabilisation de l'administration. La bonne gouvernance met par ailleurs outre la participation démocratique, la décentralisation, l'indépendance de la justice voire la transparence. Sans une bonne gouvernance, la démocratie serait fragile.

La bonne gouvernance met donc en lumière des problèmes pertinents. Mais, malheureusement son approche est uniquement fondée sous le prisme occidental. Ce parti pris réduit considérablement sa portée dans les sociétés africaines.

La bonne gouvernance peut parfaitement se mesurer à travers l'attitude impartiale de la puissance publique (A) mais surtout dans la politique menée pour l'aménagement territorial (B).

### A. L'impartialité de la puissance publique

Il ne doit jamais être oublié que la bonne gouvernance est nettement tributaire du contexte politique. Celui-ci constitue un baromètre idéal aux yeux des bailleurs de fonds.

En effet, un contexte politique apaisé est de nature à favoriser l'attrait des investissements en

---

troisième critère selon les institutions financières internationales (I.F.I). Elle peut intervenir suivant deux modalités : échange entre la sphère politique et la société civile ; décentralisation.

La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère publique. La participation tant politique qu'administrative rencontrée par les plans d'ajustement structurels (PAS) dans leur application, a convaincu les IFI de la nécessité de la participation de la société civile à l'élaboration et au contrôle de l'application de ces politiques. [...]

La décentralisation est la deuxième modalité de participation citoyenne. [...]. Elle poursuit un objectif de réduction de la prééminence de l'Etat en transférant une part de ses fonctions au niveau local, à des autorités élues ; [...]. La décentralisation représente, de ce point de vue un approfondissement de la démocratie. »

même temps que la conduite des affaires tant publiques que privées.

Il s'agit de proscrire toute gestion patrimoniale des deniers publics. Il doit être mis fin à la confusion entre les domaines publics et privés. Le climat serein est de nature à prémunir toute déficience de l'administration.

Nombre d'observateurs s'accordent à dire que la plupart des conflits naissent de la mauvaise répartition des richesses. Cette stratégie exige de l'Etat une neutralité afin de mieux préserver l'intérêt général. Elle se manifeste davantage à travers les services publics (1) comme dans l'accès aux emplois publics (2).

#### 1. Les services publics de base

Le service public est un élément déterminant de la gestion de l'Etat et des collectivités territoriales. Son évolution s'inscrit dans l'évolution même de la puissance publique.

Il est communément admis que le service public est une activité assumée par une personne publique ou assurée par une personne publique ou une personne privée, en vue d'accomplir ou de satisfaire un besoin d'intérêt général.

Le service public est donc théorisé eu égard à son utilité. Or, cette utilité n'a d'efficacité qu'en fonction de l'utilisation faite dans un but d'intérêt général. D'où la théorisation de la notion quant à son fonctionnement. Celui-ci a évolué avec les besoins de la société. L'Etat doit intervenir dans l'économie nationale.

Les services publics de base répondent aux besoins élémentaires de toutes les populations. Les politiques doivent être les premiers à s'en rendre compte et cesser de croire que la priorité constitue la seule satisfaction des besoins des zones urbaines. Car, il n'est un secret pour personne que la population vivant dans la campagne demeure encore de loin majoritaire dans les deux pays.

En outre, si les débats donnent l'impression d'être plus animés dans les centres urbains et que potentiellement nombreux sont les électeurs qui s'y inscrivent sur les listes électorales, il n'en demeure pas moins que la très grande majorité des votants viennent des zones rurales.

Les gouvernants ont donc tout intérêt de prendre en considération les préoccupations de ceux qui

ont choisi de vivre en milieu rural. Et, la qualité de l'offre des services publics de base doit y être à la hauteur de l'attente des citoyens.

Il faut remarquer que le maillage du territoire national ne répond pas à l'attente des populations des zones rurales, en ce qui concerne l'offre des services publics de base. Certes, le problème est dû plus à l'insuffisance des ressources tant humaines que financières.

Il n'empêche que les zones rurales demeurent incontestablement les parents pauvres de la politique sociale gouvernementale. La presque totalité des équipements de base se trouvent dans la capitale et sa région tant au Mali qu'au Sénégal.

Cette situation est d'autant scandaleuse que ce sont les masses populaires des campagnes qui fournissent la plus part des ressources alimentant les caisses de l'Etat, notamment, à travers les différentes impositions.

Cette anecdote, pourtant vraie, dans la bouche d'un candidat n'a pas échappé à l'oreille des populations du Gangara<sup>392</sup> lors de l'élection présidentielle malienne de 1992. Ce dernier avait, à juste titre, fait comprendre à son auditoire que les impôts servaient à la construction d'infrastructures : maternité, routes, écoles, centre de santé, marchés, etc. Il voulait, sans doute, uniquement faire appel au sens civique de ces citoyens. Mais, le plus naturellement du monde, elles l'ont pris au mot et en ont tiré toutes les conséquences au moment de devoir payer leurs impôts. Elles ont tout bonnement refusé de s'acquitter de ces contributions au motif qu'elles n'ont jamais rien vu de ces équipements dans leurs localités. Elles n'avaient pas tout à fait tort et pointaient du doigt la carence du service public. La contrepartie aurait été une meilleure implantation des services publics de base afin qu'ils soient accessibles au maximum de gens.

Plus que la politique, c'est l'interférence du phénomène religieux<sup>393</sup> qui nuit à la répartition équitable de l'offre des services publics de base notamment dans les pays où le marabout est un personnage influent, comme ici le cas. Leur trop grande promiscuité avec le pouvoir peut bien être une source de conflit d'intérêt. Il n'est pas rare que l'intérêt général en pâtisse, occasionnant la

---

<sup>392</sup> Localité manding, dans l'arrondissement de Toukoto, cercle de Kita en première région administrative de la République du Mali (Kayes).

<sup>393</sup> Voir supra, p. 145 (à propos de l'entrave des structures sociétales, p. 142)

frustration de ceux qui n'ont pas dans leur terroir le bon chef religieux.

Il faut néanmoins reconnaître à ces derniers et surtout à leur décharge qu'ils ne sont en rien responsables de cette situation. Ce sont plutôt les politiques qui ont tendance à instrumentaliser le phénomène religieux en considération de leurs ambitions électorales. Les marabouts sont très rarement demandeurs. Ils se sont toujours tenus à l'écart des choses de la cité et ne s'adonnent qu'à leur mission de guides religieux. Les détracteurs de ce système parlent d'investissements de la foi. Cette sollicitation permanente des chefs religieux nuit considérablement au principe de la neutralité de la puissance publique. Elle participe à l'instauration du clientélisme comme mode d'accès au pouvoir. Cette pratique ne peut que mettre à mal la cohésion sociale. Il n'est d'ailleurs pas étonnant de retrouver le même phénomène dans l'accès aux emplois publics.

## 2. L'accès aux emplois publics

Il n'est pas rare, il est même trop fréquent de rencontrer de braves gens se plaindre de la partialité de la puissance publique. Il est vrai que la règle dans nombre de services publics est de trouver plus d'un agent parent ou allié du chef de ce service. Cette pratique est courante et suscite de plus en plus de réprobation. Nombre d'usagers la trouvent normale ; c'est même un devoir, une obligation que de venir en aide à un parent. C'est un juste retour des choses tant il est vrai que les parents, notamment, la famille a fortement contribué à l'éducation et à la réussite de tout individu. C'est pourquoi, avoir des responsabilités et ne pas en faire profiter à ses parents est très mal perçu. Ce sont les mêmes personnes lésées qui sont les premières à s'offusquer de ce qu'ils n'hésitent pas à qualifier de manque de reconnaissance, d'ingratitude. Une telle hypothèse peut conduire ce responsable à un total isolement, à la mise en quarantaine par le village, par le clan, la famille. En l'occurrence, c'est un autre regard qu'il va falloir affronter. La neutralité de la puissance publique devenait donc une chimère. Plusieurs décennies de parti unique ont fini par formater suffisamment beaucoup de gens. Malgré la consécration de l'Etat de droit, ils seront encore très nombreux à rencontrer pas mal de difficultés à se plier aux nouvelles règles démocratiques. C'est dire tous les obstacles à franchir pour rendre effective la neutralité de l'Administration. Bien sûr, c'est en

grande partie les conséquences de la mainmise du parti unique. En effet, il n'y avait presque pas d'avenir en dehors du parti aux affaires de l'Etat. Les agissements de son chef ne rencontraient aucune limite. La seule et unique alternative était le plus souvent de quitter le pays si l'on ne voulait pas entrer dans le rang. Le risque, à défaut de cette solution, est de se retrouver en prison où les chances de sortir sans séquelles demeurent extrêmement minimales. Pour toutes ces raisons, il ne faut pas s'étonner que l'Administration soit envahie par plein d'opportunistes.

Certes, les règles du jeu ont à présent bien changé. L'Administration est devenue vraiment républicaine. Bien évidemment, tous les problèmes ne sont pas pour autant dissipés.

D'ailleurs, les acteurs des processus de transition démocratique l'ont compris. Ainsi, la république du Mali qui a connu une transition très mouvementée exalte le souvenir des victimes des répressions de mars 1991 ; celles-ci sont considérées comme des martyrs de la lutte pour la démocratie.

Toujours est-il que l'impartialité de la puissance publique implique inévitablement qu'elle se soumette à des règles transparentes. Outre la répartition équitable des richesses, l'harmonisation des politiques d'aménagement du territoire national s'imposerait.

## B. L'aménagement territorial

Il faut le signaler tout de suite l'aménagement du territoire n'a pas été une préoccupation majeure au lendemain des indépendances. Les nouvelles autorités se sont contentées de gérer en l'occurrence l'héritage colonial. Leur priorité était plutôt de consolider un Etat. Il fallait surtout pour le parti au pouvoir d'assurer son assise et promouvoir l'unité nationale.

La rupture avec la politique de l'ancienne puissance coloniale n'a pas été cependant brutale en ce qui concerne la République du Sénégal.

Il est vrai que le pays était relativement mieux loti dans le domaine des infrastructures que son voisin oriental. Il est beaucoup moins étendu que le Mali ; l'aménagement y est donc plus facile à mettre en œuvre. En outre, Dakar était la capitale de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et a bénéficié de certains équipements liés à cette fonction. L'arrière-pays en a également profité.

Il n'empêche que le pays est confronté à la problématique de l'aménagement du territoire au même titre que la République soeur du Mali qui a opté pour une rupture radicale avec la France<sup>394</sup>.

Cet aménagement du territoire s'articule forcément sur deux axes, à savoir les infrastructures (1) de même que les finances locales (2).

## 1. Les infrastructures

Les infrastructures dans les deux pays sont confrontées, il faut l'avouer, à des défis énormes eu égard aux autres différentes priorités. Certes, la situation du Sénégal paraît moins préoccupante que celle du Mali, notamment, dans le domaine des infrastructures routières.

### a) Les infrastructures routières

L'infrastructure routière est un facteur d'intégration par excellence et en même temps un bon outil de facilitation du commerce.

Au lendemain des indépendances, le Sénégal a hérité d'un réseau routier conséquent. Il a ainsi mis l'accent sur la réhabilitation de l'existant et procédé surtout à l'élimination des points critiques tout au long des ouvrages.

Bien entendu, le pays ne s'est pas seulement contenté d'entretenir son réseau, le régime du Président Senghor l'a fortement amélioré par la construction de nouvelles routes.

Tous ses successeurs ont poursuivi cette entreprise. L'illustration en est donnée par l'initiative "Autoroute" pour désenclaver la capitale Dakar et sa région. Celle-ci a été réalisée sous la présidence de Me Wade.

Les différents gouvernements ont toujours souhaité priser l'isolement de la Casamance par la construction d'un pont sur le fleuve Gambie. Mais, les autorités gambiennes n'ont pas jusqu'à ce jour daigné donner leur aval.

La situation demeurerait beaucoup plus délicate en République du Mali, au lendemain des

---

<sup>394</sup> La République du Mali a abandonné le Franc CFA au profit du Franc malien qu'elle met en circulation à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1962. La même année elle réforme de fond en comble son système éducatif. Mais, en 1968 qu'elle quitte la zone franc avant de la réintégrer en 1984.

indépendances. Son infrastructure restait très faible. Les besoins en réseau routier se faisaient sentir de façon pressante dès son accession à la souveraineté internationale. En outre, sa continentalité corroborait cette urgence. Il s'y ajoute la grande étendue du pays. Ce paramètre rendait encore plus complexe la problématique des investissements à consentir.

Les autorités ont pris pleinement conscience de cet état de fait. Elles y ont mis les bouchées doubles. Il est désormais possible de joindre le port de Dakar par deux corridors : celui du Nord, par Diéma, Kayes (Mali), Kidira et Tambacounda (Sénégal) ; l'autre par le Sud, à travers Kita, Kéniéba (Mali) et Saraya, Kédougou (Sénégal). Un troisième itinéraire en direction du Sénégal est même en construction le long de la voie ferrée Dakar-Niger.

Cette dernière a longtemps été l'unique trait d'union entre les deux pays tant au niveau du trafic voyageurs que des marchandises. Malheureusement, les investissements n'ont pas répondu à l'accroissement de ce trafic ferroviaire. La vétusté du matériel ferroviaire notamment les rails a impacté négativement et même annihilé, l'émergence de véritables pôles de développement tout au long de la voie.

Celle-ci a été donnée en concession à la société "Transrail". Pour autant, le tronçon Dakar-Kidira est à la limite du praticable. Il est sujet à des déraillements récurrents. Le trafic "voyageurs" est à l'abandon au profit de celui des marchandises. Le concessionnaire n'a pas pu mobiliser à ce jour les fonds nécessaires à la réfection ni même à l'entretien des voies. Il est très loin d'avoir scrupuleusement observé les dispositions contenues dans le cahier des charges aux dires des syndicalistes.

Les deux Etats se voient ainsi contraints de reprendre en main la gestion de cette ligne qui constitue un véritable outil de développement économique.

Certes, le chemin de fer représente moins d'intérêt pour le Sénégal. L'état de délabrement de ses voies ferrées intérieures l'atteste.

Il est également vrai que le délabrement des lignes ferroviaires a profité au développement accéléré des transports routiers. Il n'empêche que leur processus de restauration et de densification n'est pas du tout à la hauteur de l'attente des usagers. Les dégradations des chaussées très

fréquentes du fait de l'excès de tonnage des grosses remorques et surtout d'un certain laisser-aller des agents en charge de la régulation de la circulation.

Deux autres corridors commencent à concurrencer celui-ci. Il s'agit de Téma-Ouagadougou-Bamako et Abidjan-Ferkessédougou-Bamako. Tous les trois assurent l'accès aux ports et participent au désenclavement de la République du Mali.

Le projet de relier Transrail à Sitarail<sup>395</sup> au niveau de Bamako peut contribuer à l'amélioration des échanges entre les pays membres de l'union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). En l'espèce, le secteur de l'énergie a pris beaucoup plus d'avance.

#### b) Le secteur de l'énergie

Ce secteur constitue un autre grand défi auquel sont confrontés les deux pays. Le coût de production y est très élevé et contribue d'affecter profondément le développement économique. Les ménages ne sont non plus épargnés. Outre, une production insuffisante, l'accès au réseau de distribution est un vrai parcours du combattant. Il s'y ajoute des installations obsolètes.

Pourtant, il existe une vraie intégration sous régionale dans ce domaine. L'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) réunit en plus des deux pays, la Guinée-Konakry et la Mauritanie. Cet organisme a pour mission la régulation du débit du fleuve Sénégal afin de le rendre navigable depuis Saint-Louis au Sénégal jusqu'à la localité d'Ambidédi, non loin de Somankidi la plus grande cité Soninké du coin, dans le cercle de Kayes au Mali.

Malgré les barrages de Diama et Manantali sur le fleuve, les populations continuent de souffrir de la pénurie d'électricité. D'autres ouvrages sont certes prévus sur le fleuve et ses affluents tant au Mali qu'en Guinée. L'objectif est de contribuer au développement durable à travers la fourniture suffisante d'énergie afin de promouvoir les activités socio-économiques.

En attendant, les populations n'arrêtent pas de pâtir des coupures d'électricité particulièrement dans le deux capitales.

C'est ainsi qu'un collectif d'usagers de la banlieue de Dakar a eu l'idée de boycotter le paiement des

---

<sup>395</sup> Compagnie ferroviaire entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso reliant Abidjan à Ouagadougou.

factures de leur consommation devant cette défaillance du service public de l'énergie électrique. Sans doute prévenus, les responsables maliens du secteur de l'énergie électrique ont anticipé ces mouvements d'humeur des citoyens. La parade a été d'installer des compteurs prépayés chez les usagers.

Néanmoins, les besoins en équipements se font toujours sentir dans ce secteur de l'énergie. Nombre d'observateurs s'étonnent que l'accent ne soit pas mis dans le développement de l'énergie solaire. Les deux pays sont sahéliens et disposent d'un important ensoleillement. Les panneaux solaires pourraient suppléer l'hydroélectricité.

En matière de gestion, à la différence du Sénégal, au Mali, jusqu'en 2010, c'est une seule et unique entité qui avait en charge l'électricité et l'eau. Or, pour les bailleurs, l'électricité est perçue comme un moteur de développement économique. Elle doit de ce fait s'autofinancer.

Afin d'être crédibles auprès des investisseurs, les autorités maliennes ont fini par se résoudre à la séparation des deux secteurs (eau et électricité).

Il n'empêche que la compagnie Electricité du Mali (EDM) à l'instar de sa sœur sénégalaise Electricité du Sénégal (Sénélec) continue d'être en proie aux nombreux impayés de ses clients tant publics que privés en même temps qu'à des problèmes d'approvisionnement hydroélectrique nonobstant l'abondance des cours d'eau.

### c) Le secteur hydrologique

C'est un point positif de voir le secteur de l'eau perçue comme un service de base ; il bénéficie à ce titre, du soutien de l'Etat.

Toutefois, la disponibilité et la qualité de la ressource en eau varient fortement en fonction des régions. Il en est ainsi de la salinité dans les régions sénégalaises de Saint-Louis, de Kaolack ou de Diourbel notamment dans le département de M'Backé Baol.

En République du Mali, ce sont les régions du Nord qui connaissent la pénurie d'eau due à la présence d'un sol aride. Il faut aller très loin dans le sous-sol pour atteindre la nappe phréatique. La profondeur des forages renchérit donc le coût des investissements.

En 2002 est adopté au Mali, un code de l'eau. Celui-ci consacre le principe de la domanialité publique de l'eau. Il précise les modalités de gestion et de protection des ressources en eau. Outre, les droits et obligations de la puissance publique, ceux des usagers sont définis. Ce code pose aussi le principe du paiement à l'accès au service public de l'eau tant pour les bornes fontaines que pour les branchements individuels.

Le plan national d'accès de l'eau potable (PNAEP) pour la période 2004-2015 intègre un important programme d'investissement tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Il prévoit la réalisation, la réhabilitation ou l'optimisation de près de 11 000 points d'eau.

En République du Sénégal, la loi sur le service public de l'eau potable et de l'aménagement (SPEPA) de 2008 régit le secteur. Cette loi met l'accent sur le principe de la prise en charge du service par les usagers à travers une vente en volume notamment pour les forages motorisés. En outre, il est fait recours à des opérateurs privés pour la maintenance. Les principaux modes de gestion de l'eau et de l'assainissement obéissent à des considérations variables. Ainsi, pour ce qui est de l'eau potable en milieu urbain, l'Etat a confié les infrastructures à une société publique de patrimoine à savoir la société nationale des eaux du Sénégal (SONES). L'exploitation est confiée sous convention d'objectifs à la Sénégalaise des Eaux, un opérateur privé dans les centres urbains supérieurs à 10000 habitants. En milieu rural, l'exploitation est déléguée aux associations d'usagers des forages motorisés (ASUFOR). Mais, depuis l'adoption de la loi SPEPA, des exploitants privés peuvent se joindre à cette gestion ou même suppléer les associations.

Pour l'assainissement urbain, l'office national de l'assainissement du Sénégal (ONAS) est l'opérateur public en charge de la maîtrise d'ouvrage, de l'exploitation, de la maintenance et du développement des installations collectives et individuelles d'eaux usées et pluviales dans les grands centres urbains.

Mais, s'il y a un domaine dans lequel les deux pays ne semblent en reste, c'est bien celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)<sup>396</sup>.

---

<sup>396</sup> Sébastien BROCA, Le Monde diplomatique de juillet 2014, p. 22, "L'étrange destin du logiciel libre" : « Jusqu'à la fin des années 1970, les programmes informatiques n'avaient pas de valeur marchande : souvent écrits de manière

d) Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

Les NTIC constituent incontestablement le secteur où les deux pays excellent. C'est notamment le cas en ce qui concerne la téléphonie mobile. Elles ont largement contribué à l'amélioration de la qualité de la vie mais aussi des échanges intercommunautaires. Elles ont épargné aux pouvoirs publics les lourds investissements liés à la téléphonie fixe. Au sein de chaque famille, se trouve au moins un téléphone mobile. Si l'internet n'est pas encore dans toutes les maisons, il n'est pas rare d'en rencontrer au coin de la rue. Avec les tablettes et autres "PC", les deux Etats sont entrés de pied ferme dans la mondialisation.

Les NTIC maintiennent d'une certaine façon les liens familiaux et par voie de conséquence la cohésion sociale. Les populations rurales ne considèrent plus leurs séjours saisonniers dans les centres urbains comme un dépaysement. Car les liens avec les terroirs ne sont pas rompus à cause du téléphone. La distance n'est plus considérée comme une fracture. Le contact avec la famille est permanent. Il suffit de taper quelques chiffres pour entendre à l'autre bout, la voix d'un être cher.

Cependant, l'aménagement du territoire ne se limite pas seulement aux infrastructures, les finances sont également concernées.

---

coopérative par les fabricants de matériel et les utilisateurs, ils pouvaient être librement échangés. Au début des années 1980, la diffusion massive du micro-ordinateur change la donne. Elle favorise la création d'une industrie du logiciel, ce qui bouleverse la culture des informaticiens, historiquement fondée sur les normes de la recherche scientifique. Nombre de développeurs quittent alors les universités pour intégrer les entreprises nouvellement créées. Ils acceptent que leur travail soit soumis à des clauses de confidentialité et serve à mettre au point des logiciels « propriétaires » (ceux de Microsoft, par exemple), vendus avec des conditions d'utilisation restrictives. C'est pour lutter contre cette évolution que Richard Stallman, alors informaticien au Massachusetts Institute of Technology (MIT), crée en 1984 le mouvement du logiciel libre. Il définit par ce terme des programmes dont le code source – les instructions qui déterminent l'exécution des tâches – est disponible et que l'on peut utiliser, copier, modifier et redistribuer. À ses yeux, ceux-ci permettent de défendre la collaboration entre développeurs, la circulation de l'information et la possibilité pour les utilisateurs de maîtriser leurs outils. Aussi le mouvement du logiciel libre se déploie-t-il dès l'origine selon deux axes : d'une part, il produit des programmes susceptibles de remplacer les logiciels propriétaires ; de l'autre, il porte un discours militant, articulé autour des idées de liberté de l'utilisateur et d'ouverture du savoir.

À la fin des années 1990, les logiciels libres ne sont déjà plus ces programmes ésotériques développés par une poignée de hackers chevelus. GNU/Linux est devenu un système d'exploitation robuste et apprécié des professionnels. Avec l'essor fulgurant d'Internet, les questions soulevées par Stallman résonnent hors du cercle des convertis de la première heure ».

## 2. Les finances locales

Nombre de services de l'Etat concourent au développement local, dans le cadre de la déconcentration. Ainsi, il lui arrive de mettre à disposition des collectivités locales des ressources tant humaines que techniques. De même, l'Etat réalise directement et pour le compte des collectivités locales d'importants investissements.

Par ailleurs, outre la consécration du transfert et de la répartition des compétences, le législateur exige que tout transfert de compétences soit accompagné d'un transfert de ressources pour les exercer.

Il n'empêche, eu égard à la libre administration, les collectivités locales sont amenées à mettre à contribution leurs ressources propres.

Mais, à l'instar des Etats, les finances locales sont insuffisantes. En outre, elles pâttissent de l'importance croissante du secteur informel<sup>397</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'elles doivent désormais gérer leurs propres affaires.

Les ressources proviennent pour l'essentiel du produit de l'exploitation de leur domaine tant public que privé. En revanche, celui des recettes fiscales découle d'une fiscalité propre et d'une

---

<sup>397</sup> BIDOU J.-E. & DROY I., in *La tragédie malienne*, id., p. 255 et s., "Les petits métiers du secteur informel" : «Selon l'Organisation internationale du travail, le secteur informel désigne des unités de production de petite taille ou non enregistrées qui ne réclament que peu d'investissement et ont un faible niveau d'organisation : la plupart ne tiennent guère de comptabilité et sont généralement inconnues des services fiscaux. Au Mali comme ailleurs, les activités informelles, dont l'enregistrement pose des problèmes méthodologiques redoutables, sont difficilement intégrées dans les comptes nationaux. Elles représenteraient, dans les économies de l'Afrique occidentale, de 40 à 75 % du PIB, et pour le Mali 62 % en 2000, incluant l'agriculture. Voilà qui relativise les analyses sur l'évolution du PIB et justifie les efforts qui ont été consentis pour préciser les contours de ce qu'on qualifie aussi de secteur non structuré.

Les enquêtes sur l'emploi, le secteur informel et la consommation ont permis de mieux connaître ce secteur. À Bamako, l'enquête sur le secteur informel a été réalisée en 2001. Dans une comptait à l'époque un million d'habitants et environ 500000 actifs, on comptait 234000 unités de production informelles (UPI), employant près de 370000 personnes, soit 80 % des actifs. La moitié des UPI sont liées à des activités de commerce, l'essentiel étant des petits commerçants ambulants ou ayant une place dans les marchés de la Ville ; l'autre moitié concerne la confection, les métiers de transformation de produits alimentaires (semoules, glace, boissons), les services à la personne (comme la coiffure) et la santé (tradipraticiens).

L'informel participe au processus d'urbanisation, en offrant l'essentiel de l'emploi urbain. À Bamako, en 2001, environ 10 % de l'emploi relevait du secteur public, 10 % du secteur privé formel, et 80 % de l'informel. Il est probable que cette proportion soit identique en 2013 pour Bamako et sans doute plus grande encore dans les autres villes du Mali, ce qui contribue à l'émergence des petits bourgs ruraux. Le secteur informel (hors agriculture) est aussi présent dans les campagnes où il s'insère dans la multi-activité des ruraux ».

autre partagée avec l'Etat. C'est une infime part des impôts et taxes qui fournit le gros des ressources fiscales locales. La fiscalité partagée est recouvrée par l'Etat qui en reverse aux collectivités locales la part qui leur revient.

En plus de la dotation annuelle, l'Etat peut consentir aux collectivités locales, des avances dites extraordinaires. Pour en bénéficier, la collectivité doit apporter des justifications. Sa situation de caisse peut compromettre le règlement de dépenses indispensables et urgentes ; il faut en outre que cette situation ne soit pas le résultat d'un déséquilibre budgétaire ou d'une insuffisance avérée de ressources.

Les collectivités locales bénéficient également d'autres apports extérieurs. Il s'agit de la subvention. Celle-ci peut être définie comme une participation financière, accordée dans un but d'intérêt général. Elle est le plus souvent consentie par l'Etat. Elle peut néanmoins provenir d'autres collectivités territoriales. Elles peuvent aussi recourir -même si c'est rare, à l'emprunt. L'accès à celui-ci n'est pas ouvert aux collectivités maliennes. Contrairement à la subvention, l'emprunt n'est pas gratuit. Il suppose des remboursements à dates précises. Il s'y ajoute et non des moindres, l'apport des émigrés qui, chaque jour, fait de plus en plus boule de neige<sup>398</sup>.

---

<sup>398</sup> Bah Idiatou, La coopération internationale décentralisée et le Développement des communautés en Afrique de l'Ouest (Guinée, Mali et Burkina Faso), in *L'Afrique qui se refait : Initiatives socioéconomiques des communautés et Développement en Afrique noire* (dir.), éd. Presses de l'Université du Québec, 2007, pp. 294-295, 'Le rôle des ressortissants et des migrants' : « Les ressortissants et migrants africains quittent leur village pour s'installer ailleurs dans l'espoir d'y trouver un avenir meilleur. Mais ils restent solidement attachés à leur milieu d'origine et continuent d'investir dans l'immobilier et le commerce tout en assurant les dépenses de leur famille restée au village. En plus, bon nombre d'entre eux investissent dans des actions publiques pour la création d'écoles ou de postes de santé.

De ce fait, les associations de ressortissants ou de migrants sont devenues des bailleurs de fonds « locaux » incontournables dans le développement local. Elles influencent de l'extérieur les décisions d'investissement prises localement. À ce sujet, Fall et Guèye (2002) soulignent que :

'[...] de plus en plus, les associations d'émigrés contribuent largement au développement de leurs régions d'origine. À Touba au Sénégal, l'une d'elles vient de finir un hôpital qui a coûté six milliards de F CFA en dehors des travaux bénévoles. Dans la vallée du Sénégal dont le Mali et la Mauritanie se partagent les flancs et dans plusieurs villes d'Afrique de l'Ouest, elles contribuent à construire des infrastructures dans les villages et les quartiers. La contribution des flux financiers provenant des migrants dans le cadre de leurs associations ou individuellement, à présent, a dépassé l'aide au développement dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest'. Ces contributions ont toutefois un effet pervers dans les villages. En effet, les associations de migrants aspirent souvent à des réalisations qui ne répondent pas nécessairement aux besoins des populations locales. Souvent inadaptées et hors contexte, les actions réalisées demeurent étrangères aux bénéficiaires qui ne s'identifient pas du

Il faut noter qu'outre l'absence de système adapté au crédit municipal, les banques pratiquent une politique de charge à la limite du supportable pour les collectivités. Cette situation appelle, sans aucun doute, de s'intéresser aussi bien à l'organisation du secteur informel qu'au développement du crédit financier.

#### a) Le secteur informel

Le secteur informel embrasse tous les aspects de la vie économique dans les deux pays. Aucune activité n'y est à l'abri. Même l'enseignement n'y échappe pas. Il est de loin plus important que le secteur formel. Il représente plus des deux-tiers du produit intérieur brut (PIB) tant au Mali qu'au Sénégal<sup>399</sup>.

Il n'est un secret pour personne les mauvaises conditions climatiques combinées aux sévères plans d'ajustement structurel (PAS) ont poussé massivement les ruraux vers les centres urbains, particulièrement, en direction des capitales Bamako, au Mali et Dakar, au Sénégal.

Ainsi, la baisse de la production agricole et le désengagement de l'Etat des activités en laissant nombre d'individus sur le carreau ont largement contribué au gonflement du bataillon composant le secteur informel.

Certes, ces constatations n'expliquent pas à elles seules cet engouement pour l'informel. Car, ce secteur présente une grande diversité d'activités. Celles-ci sont antérieures aussi bien aux conditions climatiques qu'aux PAS.

Elles peuvent même être mises sur le compte d'un état d'esprit. C'est en effet une très ancienne pratique que de s'occuper « petitement » pour la satisfaction de ses besoins quotidiens.

Toutefois, il ne fait aucun doute que des politiques innovantes peuvent juguler cette pratique de l'informel comme la mise du guichet unique<sup>400</sup> ou le développement du crédit financier.

---

tout à elles. Dans ces conditions, le problème de rentabilité de ces actions (infrastructures et équipements) se pose ».

<sup>399</sup> Voir supra, p. 339, note 397 : « Les petits métiers du secteur informel »

<sup>400</sup> KONE D., Le guichet unique au Mali, in Dossiers et Débats sur la Décentralisation et Expériences concrètes de Modernisation de l'Administration Africaine, Colloque organisé par l'Institut International d'Administration Publique et l'Ecole Nationale d'Administration de Tunis, les 19 ; 20 et 21 juin 1996, Tunisie, pp. 107-109 : « La

## b) Le crédit financier

Cette problématique du crédit financier intéresse aussi bien les personnes morales de droit public ou privé que les particuliers. Certes, plusieurs établissements financiers sont ouverts dans nombre de centres urbains. Même si la bancarisation n'est pas suffisante, il est communément admis de se féliciter de la richesse du réseau actuel.

Toutefois, le problème réside dans l'accès au crédit pour l'immense majorité des populations. Et, les pouvoirs publics seraient bien inspirés de le traiter non pas sous le prisme occidental mais avec un regard local. Il est plus judicieux de prendre des décisions en considération des us et coutumes du terroir.

En effet, compte tenu du niveau de vie des populations locales, il est insensé de leur demander des garanties qu'elles ne pourront jamais produire. Il est donc pressant de revoir de fond en comble le système de crédit. Sinon ce sera la consécration pour toujours de l'économie informelle et par voie de conséquence un manque à gagner pour le Trésor Public

En l'occurrence, la puissance publique pourrait s'inspirer du phénomène de la microfinance comme modèle. Le taux de remboursement des prêts y atteint près de 90 %. Alors que dans le système bancaire classique, les défauts de paiement ne cessent d'abonder venant de personnes

---

création du guichet unique au sein de la direction nationale des industries et l'adoption du décret n° 95-163/P-RM du 12 avril 1995 fixant les formalités administratives en matière de création d'entreprises sont des mesures édictées à la suite des résultats de ces études. Pour prendre le même exemple du promoteur désirant exploiter un établissement touristique (ouvrir et exploiter une agence de voyages par exemple), la situation est actuellement la suivante :

- Le promoteur se rend au guichet unique où il retire un formulaire de la demande-type concernant son secteur, (dans le cas d'espèce, une demande d'exploitation d'une agence de voyages). Le formulaire donne la liste des pièces à fournir et à joindre à la demande.
- Après réunion des pièces, le requérant dépose auprès du guichet unique son dossier. En sa présence, un agent du guichet s'assure que toutes les pièces demandées sont fournies. Au cas où des pièces manquent au dossier, il n'est pas déposé et le requérant est prié de chercher les pièces manquantes. Par contre, si le dossier est complet, le requérant reçoit un récépissé daté.
- A partir de la date du récépissé, le guichet unique dispose de 72 heures ouvrables pour délivrer au requérant son autorisation d'exploiter son agence de voyage. Pour les établissements de tourisme, l'autorisation consiste en un enregistrement numéroté et daté dont copie est remise au requérant. Dès cet instant, le promoteur est autorisé à exercer la profession.
- Les délais accordés au guichet unique ainsi que la nature de l'autorisation d'exercer une profession donnée varient en fonction de la complexité des vérifications à mener et de la nature de la profession ».

ayant bel et bien présenté de solides garanties. C'est la preuve que le dicton selon lequel « on ne prête qu'aux richesses » peut comporter des surprises. C'est dire aussi que les traditions constituent de véritables garde-fous. Elles sont, à n'en pas douter, de sérieux remparts contre toute forme d'escroquerie.

Les établissements financiers gagneraient à comprendre que l'honneur d'un chef de famille vaut tous les cautionnements. Sans doute, des dispositions peuvent prévoir quelque aménagement de recouvrement des fonds pour rassurer le prêteur.

En tout état de cause, les conditions de l'emprunt doivent être assouplies afin de libérer les énergies. On mesure mieux tout le succès rencontré par la tontine<sup>401</sup>.

La tontine (appelée natt au Sénégal ; ton au Mali) est un système financier qui relève néanmoins de l'informel. Elle désigne un groupe de personnes aux affinités dues à des liens de proximité en vue de mutualiser des ressources. Elle consiste au versement dans un fonds commun à intervalles réguliers, le plus souvent hebdomadaire ou mensuel, des montants fixes pour constituer une encaisse remise à tour de rôle à chaque membre. Elle remplit ainsi une fonction d'épargne compte tenu de la faiblesse du taux de bancarisation dans les deux pays. Elle renforce des liens de solidarité, d'amitié.

La tontine permet de faire face à des dépenses importantes comme l'achat d'électroménagers, d'éviter l'endettement classique et surtout d'échapper à l'appétit des usuriers. Certains adhérents en profitent pour faire du commerce ou accomplir le pèlerinage aux lieux saints (Rome, La Mecque, ...).

---

<sup>401</sup> C'est le banquier napolitain Lorenzo Tonti qui a donné son nom à ce système (il existe aussi dans cet espace culturel africain, sous d'autres appellations avec un fonctionnement différent) : chaque souscripteur verse une somme dans un fonds et touche les dividendes du capital investi. Quand un souscripteur meurt, sa part est répartie entre les survivants. Le dernier récupère le capital. Il va le proposer à Mazarin qui le présentera au Parlement. Mais, celui-ci refusera d'enregistrer l'Edit de création.

La tontine fonctionne de façon rotative lorsque les participants s'engagent à verser une somme déterminée à l'avance à une certaine fréquence. Chacun est bénéficiaire des fonds à tour de rôle. Elle peut aussi fonctionner avec accumulation. Dans ce cas, les cotisations ne sont pas redistribuées mais accumulées en vue de la réalisation d'un objectif commun voire de l'octroyer à un des membres sous forme de crédit.

Il y a trois types de tontines : les tontines immobilières ; les tontines financières et les tontines associatives. Ce sont ces dernières qui ont cours dans les pays avec toutefois les deux modes de fonctionnement.

L'organisation peut témoigner d'une autre préoccupation lorsque les membres appartiennent à une même famille, un clan. Il s'agit, en l'occurrence, de réaliser un projet porté par un des membres. Les économies ainsi réunies sont mises à la disposition du candidat.

Cette pratique est courante chez les populations de la vallée du fleuve Sénégal, en matière d'émigration notamment vers les régions prospères que sont l'Europe ou les Etats-Unis d'Amérique. Il arrive que le bénéficiaire prenne seul en charge les frais de voyage du prochain candidat. Les ressources ne sont pas uniquement en espèces. Elles peuvent être en nature et rappelle que la tontine est ancrée dans la région bien avant l'économie monétisée. Les associations de femmes l'illustrent bien. Elles apportent lors de leurs rencontres des pagens qui servent de cadeaux à l'occasion d'événements tels que baptême, mariage ou deuil.

Cette participation en nature est très fréquente dans les zones rurales. Elle concerne les mêmes classes d'âge. Mais, elle peut s'étendre à tous les habitants d'un quartier et même à tout le village. Elle consiste d'assister à tour de rôle un membre du groupe dans ses activités. Celles sont diverses et variées : travaux des champs, construction de case, creusement de puits ou tout autre chose. Le groupe peut également conjuguer leurs ressources afin d'abattre par exemple un bœuf à l'occasion de fêtes ou de cérémonies. Il peut également offrir ses services en contrepartie de rémunération qui vient alimenter la caisse commune.

La tontine n'est cependant pas à l'abri de défaillance. Celle-ci peut découler d'incident de paiement de la part d'un membre qui n'arrive plus à honorer ses engagements. Il peut aussi s'agir d'attitude délibérée de personne malintentionnée. Ces cas sont fort heureusement extrêmement rares. La tontine constitue un parfait exemple de participation démocratique<sup>402</sup>.

---

<sup>402</sup> Blondiaux L., La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique, in revue Mouvements n° 50, juin 2007 : « L'émergence de la thématique de la démocratie participative constitue sans doute une spécificité de cette campagne présidentielle. Mise en avant par la candidate Ségolène Royal, l'exigence participative n'est pourtant pas nouvelle. Elle renvoie en France à une série de mesures législatives, à la mise en place de dispositifs locaux tels que les conseils de quartier ou plus expérimentalement les budgets participatifs et dans d'autres contextes européens, d'Amérique latine ou d'Amérique du nord, à une floraison d'expériences. »  
<http://www.mouvements.info/> ; <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-4.htm>

## Section 2 : La participation démocratique

Le questionnement qui revient régulièrement dans la bouche des dirigeants politiques est invariablement le même dans les deux pays : comment faire participer aux différentes compétitions électorales le plus grand nombre de leurs compatriotes ?

En effet, le défi récurrent auquel ils sont confrontés, en dehors bien entendu de la problématique de l'emploi des diplômés, est incontestablement la désaffection du public lors des joutes électorales. Les raisons ne sont pourtant pas un mystère pour personne. Elles découlent en très grande partie du comportement de la classe politique. Celle-ci a la fâcheuse habitude de se lancer dans des surenchères inconsidérées à la veille des élections. Une fois, arrivée aux affaires, elle applique toujours un programme diamétralement opposé à ce qu'elle promettait, solennellement. En outre, au lieu de faire amende honorable, elle use abusivement de subterfuges pour se dédouaner. Elle persiste en accablant l'électeur de ne avoir pas bien compris ses discours oubliant du même coup la force des médias. Devant cette parodie de l'honnête homme, l'électeur se trouve désarçonné. Ce n'est donc pas de gaieté de cœur que celui-ci boude les urnes. Il s'y ajoute, en plus de ces mensonges flagrants, une forme de corruption endémique qui ne cesse de gangrener l'administration.

Il est vrai que certains paramètres échappent aux gouvernants. Ils n'y ont aucune emprise. C'est notamment le cas des questions économiques qui dépendent pour l'essentiel de l'environnement international. Il en est aussi des catastrophes naturelles telles que les sécheresses récurrentes qui sévissent dans cette zone sahélienne au même titre que les guerres qui s'y déroulent. Tous ces phénomènes constituent autant de freins au développement sans lequel il n'y a pas de prospérité.

Sans doute, ces raisons n'expliquent pas à elles seules, la défiance du peuple à l'endroit des élites. Il n'empêche qu'elles constituent un réel sujet de préoccupation.

En effet, le risque est très grand de voir les populations préférer définitivement la rue aux urnes. Cette éventualité ne peut pas laisser le politique indifférent. La suite est bien connue et facile à deviner : ce sont les possibles dérapages de part et d'autre entre les forces de l'ordre et les manifestants avec leurs cortèges de blessés plus ou moins graves et même quelques fois des pertes

humaines inutiles. Les dégradations de mobilier sont certes moins dramatiques mais tout aussi coûteuses ; elles viennent grever dangereusement les maigres ressources disponibles. Il est urgent de combler ce fossé qui ne cesse de se creuser entre les dirigeants et les masses. Il y a donc lieu de s'atteler rapidement à l'animation de la vie politique<sup>403</sup> (paragraphe 1) en même temps que procéder à une rigoureuse gestion du processus électoral (paragraphe 2).

#### Paragraphe 1 : L'animation de la vie politique

Il est évident que l'animation de la vie politique ne peut pas se limiter à l'élection du Président de la République. Pourtant, elle est pratiquement l'unique événement qui suscite un vrai engouement parmi les masses populaires.

Certes, la Constitution lui réserve une place centrale dans le jeu institutionnel des deux pays. L'élection du Président demeure de loin le fait prépondérant dans leur système politique. C'est à juste titre que le personnage suscite une certaine fascination. Il rappelle la figure emblématique du chef traditionnel, le vénérable ancien.

L'animation de la vie politique ne peut pas, non plus, s'arrêter au seul vote des députés. Leur élection constitue, bien évidemment, un gage de consolidation de la démocratie. Les honorables élus bénéficient par ailleurs de la confiance des populations qui les ont choisis pour les représenter.

---

<sup>403</sup> Fall I. M., Sénégal, in *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest : Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Open Society Foundations, 2011, pp. 189-191 : « En dépit de la reconnaissance du multipartisme par l'article 3 de la Constitution, il y a lieu de noter que jusqu'en 1975, aucune loi spécifique n'a été adoptée en vue de réglementer les conditions de formation et d'exercice des activités des partis. La constitution ne va donc pas résister à la volonté affirmée des dirigeants de l'UPS d'imposer leur vision unitaire de la gestion de l'Etat, au point d'en arriver à un système de parti unique de fait. Le contexte de l'époque fut marqué par des fusions et interdictions de partis. [...]. L'arrivée au pouvoir du Président Abdou Diouf en 1981 va favoriser l'adoption du multipartisme intégral par la suppression de la limitation du nombre des partis et de l'indication des courants de pensée. »  
Diawara D., cité supra, "Des partis politiques demeurant les principaux acteurs de la vie politique" p. 87 : « Le multipartisme intégral est assurément l'une des plus grandes conquêtes de la Révolution du 26 mars 1991. Déjà, la Conférence nationale de juillet -août 1991 avait enregistré la participation d'un peu plus de cinquante partis politiques. Le Mali en compte aujourd'hui plus de cent seize (116) dont plus de cinquante (50) participent régulièrement aux compétitions électorales et bénéficient du financement de l'Etat. »

Pour autant, l'animation de la vie politique doit aller bien au-delà. Celle-ci repose tout particulièrement au premier chef à l'ensemble des acteurs (A) qui occupent habituellement l'espace public. Cette animation ne saurait être, sans conteste, efficace sans un financement approprié (B).

#### A. Les acteurs de la vie politique

L'animation de la vie politique incombe à ses acteurs. Il appartient donc à ces derniers d'occuper l'espace public. Leur capacité d'influer sur les événements est patente. L'emprise de certains de ces acteurs sur les populations peut changer l'issue d'une compétition électorale. Le politique aurait tort de ne prendre en considération leur influence indéniable. Il est bien entendu que tous les acteurs de la vie politique ne sont tous portés vers la gestion des affaires de leur pays. Il en est ainsi de l'immense majorité des corps intermédiaires (1). En revanche, tout autre est l'objectif des partis politiques<sup>404</sup> (2).

##### 1. Les corps intermédiaires

Les corps intermédiaires dont il s'agit, en l'occurrence, sont des organisations librement constituées indépendamment de la puissance publique.

Leur préoccupation n'est pas la conquête du pouvoir encore moins son exercice. Certains sont officiels car ils relèvent de dispositions législatives ou réglementaires. Les autres, sans doute les plus nombreux, naviguent dans l'informel. Le politique aurait tort de les ignorer.

Ces groupes sont représentatifs d'une très large frange de la société. Ils s'unissent en fonction de leurs affinités. Ils visent le même objectif, en dépit d'emprunter des itinéraires différents.

Certes, ils oeuvrent pour la plupart du temps à la défense d'intérêts catégoriels. Mais, il ne fait aucun doute qu'ils participent au raffermissement du débat public. Leur contribution à l'évaluation

---

<sup>404</sup> Diawara D., cité supra, "La protection de la vocation des partis à être les principaux animateurs de la vie politique" p. 89 : « La Conférence nationale de 1991, dans les projets de Constitution et de Charte des partis qu'elle a adoptés, a, très clairement, fait des partis et groupements politiques, les principaux animateurs de la vie politique. [...]. Ce choix fut entériné par le Peuple, par voie de référendum et la disposition, insérée à l'article 28 de la Constitution malienne du 25 février 1992 »

des politiques publiques s'avèrent plus que notables. Ils concourent efficacement à la sensibilisation voire à l'éducation des masses populaires notamment les membres de leurs différents groupements. Le partage des valeurs communes facilite en effet le vivre ensemble indispensable à la cohésion sociale.

Malgré leur corporatisme, ils sont d'une grande utilité dans la consolidation de l'Etat de droit. Ils constituent incontestablement de solides vecteurs de propagation de la démocratie.

#### a) Les corps intermédiaires formels

Les corps intermédiaires formels regroupent nombre d'associations, des ordres professionnels, des organisations patronales et surtout les syndicats<sup>405</sup>.

Ils disposent de moyens adéquats de diffusion de messages informatifs et de ce fait peuvent atteindre un large public. Ils mobilisent d'importantes ressources pour la formation de leurs adhérents en organisant des stages et des séminaires. Leur faculté d'information et de communication est indéniable.

Le politique ne s'y trompe pas et cherche coûte que coûte à les inféoder. En l'espèce, le groupement le plus emblématique est incontestablement le syndicat. Mais, c'est certainement le comité d'entreprise<sup>406</sup>, son expression collective, qui fascine davantage.

##### a1. Le comité d'entreprise

Le comité d'entreprise n'est pourtant pas une personne morale. Il est plutôt une personne morale particulière car il ne peut être assimilé à aucune autre catégorie. Il est cependant le plus apprécié des salariés. Il est la clef de voûte des institutions représentatives du personnel dans l'entreprise. Il

---

<sup>405</sup> Diawara D., cité supra, "De nouvelles bases pour le dialogue social", p. 130 : « Un dialogue social fécond suppose que les organisations syndicales des employeurs et travailleurs soient suffisamment représentatives pour être perçues comme légitimes, et qu'elles soient structurées de manière à pouvoir prendre des engagements et à en garantir l'exécution. Le dialogue social se pratique principalement avec l'organisation syndicale la plus représentative dans un contexte de pluralisme syndical. Même si les autres organisations ne peuvent être totalement écartées des négociations. L'élection des délégués du personnel constitue la principale modalité d'identification des syndicats les plus représentatifs par secteurs ou branches d'activités. »

<sup>406</sup> James E., Les comités d'entreprise, Paris, 1945

prend effectivement en compte de façon permanente les intérêts de celui-ci.

Le comité d'entreprise a une double particularité. Il est une représentation tripartite et il a une compétence variée en matière de gestion.

Cette représentation tripartite est un véritable gage de succès. Le comité renferme ainsi en son sein trois composantes : le président, les membres élus et les représentants syndicaux.

#### a2. Le président du comité

Le président est bien évidemment le chef d'entreprise autrement dit l'employeur. Toutefois, cette présidence est à la fois une prérogative et une charge.

L'employeur préside le comité de plein droit et peut seul le convoquer. Le comité ne peut pas siéger hors de sa présence. La seule présidence prévue par la loi est celle de l'inspecteur du travail, en cas de carence du directeur de l'établissement. Mais ce remplacement est rarement demandé car les membres élus du personnel préfèrent le patron comme interlocuteur.

L'employeur ne peut pas non plus se soustraire de la présidence du comité d'entreprise sauf à se faire remplacer. Même si ce dernier préside les réunions, répartit le temps de parole et veille à la régularité des votes, il n'a aucun pouvoir de contrôle sur le comité. Sa fonction ne lui donne aucune prééminence.

#### a3. Les membres élus

Les membres élus sont désignés par l'ensemble du personnel de toute l'entreprise. Les membres titulaires élus ont voix délibérative. Leurs suppléants assistent aux réunions afin de pouvoir, le cas échéant, remplacer le titulaire malade ou absent mais, ils n'ont que voix consultative.

Les membres élus ne peuvent pas cumuler cette fonction avec celle de représentant syndical.

#### a4. Les représentants syndicaux

Les représentants syndicaux au comité, contrairement aux membres élus, n'ont qu'une voix consultative lors des séances du comité. Cela ne les empêche pas cependant de jouer un rôle

majeur tout comme le secrétaire du comité.

L'autre particularité du comité réside dans la variété de sa compétence en matière de gestion<sup>407</sup>. Il s'agit tout d'abord de la gestion des activités sociales et culturelles aux quelles les salariés sont très attachés. Il y a ensuite la gestion des activités professionnelles même si n'est pas évidente la frontière entre activités professionnelles et activités économiques.

La dernière est enfin la gestion des activités économiques. En l'occurrence, le comité doit être obligatoirement consulté et informé sur toutes les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise.

#### b) Les corps intermédiaires informels

Les corps intermédiaires informels disposent, sans aucun doute, du plus gros bataillon. Les organisations qui la composent n'ont aucun lien formalisé avec l'Etat. Ces corps constituent le terrain de prédilection des associations non déclarées. Ils incluent les chefs de villages, les chefs de clans, les dignitaires religieux<sup>408</sup>, les confréries de chasseurs, les amicales de pêcheurs ou encore les coordinations de marchands ambulants. Toutes ces personnes font autorité dans leur domaine de compétence. Elles disposent au sein de la société d'une très grande influence et représentent le

---

<sup>407</sup> Magnier A., La participation du personnel à la gestion des entreprises, Paris, 1946, p. 257

<sup>408</sup> CRUISE O'BRIEN D., Les négociations du contrat social sénégalais, in D. CRUISE O'BRIEN, M.-C. DIOP et M. DIOUF, La construction de l'Etat au Sénégal, éd. Karthala, 2002, p. 83 : « Des éléments de ce que l'on pourrait désigner sous le nom de contrat social, liant la société au pouvoir politique central de l'Etat, ont été identifiés dans les rapports, bien établis, entre les confréries musulmanes sénégalaises et les gouverneurs, puis les présidents résidant à Dakar. Bien entendu, la nature problématique des relations entre l'Etat et des sociétés africaines hétérogènes est connue depuis bien longtemps. Elle est repérable, en partie, dans la difficulté à établir des liens institutionnels entre l'Etat et la société, l'absence de légitimité sociologique à la base du pouvoir de l'Etat. Dans un tel contexte, les confréries sénégalaises ont offert un lien efficace entre l'Etat et la société.

À l'origine de ce contrat réside la confiance placée par le disciple soufi en son guide (homme ou femme) spirituel. Le *talibé* fait beaucoup plus confiance au marabout qu'au gouvernement et il est prêt à abandonner aux hommes de religion le soin de s'occuper des relations avec le gouvernement. En contrepartie, les marabouts font bénéficier le gouvernement de la loyauté de leurs disciples, ils lui promettent un minimum d'obéissance, le paiement de quelques impôts, quelques prestations en travail ainsi que -point de plus en plus important depuis l'indépendance- leurs bulletins de votes aux élections nationales. Le gouvernement récompense alors les marabouts sous diverses formes de parrainage officiel, y compris en leur octroyant des ressources matérielles, dont une partie est répartie parmi les -ou quelques- disciples. Si l'on reprend la distinction établie par M. Bloch à propos de a société féodale européenne relative aux relations entre l'oppression et a protection, les hommes de religion du Sénégal offrent surtout à leurs disciples une protection contre l'Etat ».

plus souvent la légitimité traditionnelle.

L'autorité des chefs religieux ne se dément pas même si elle commence à s'effriter comme il a été constaté au cours des dernières élections présidentielles. Le ndiguël n'est plus considéré comme une parole d'évangile (voir supra, l'effritement du ndiguël, note 221, p. 156).

La récente crise survenue au Mali a montré l'intérêt que peuvent susciter les corps intermédiaires dans l'espace public.

Les militaires putschistes l'ont compris en essayant de s'attirer le concours de la confrérie des chasseurs, les fameux donzos (voir supra, p. 20).

Le mouvement « Y en a marre » a de même utilement contribué à la défaite du Me Wade lors des élections présidentielles de 2012 en République du Sénégal<sup>409</sup>.

Le rôle capital des maîtres de la parole ou personnes de castes, notamment les griots, atteste de l'importance irremplaçable des corps intermédiaire dans la société. Ils sont les experts dans l'intercession (voir supra, p. 19). Si, d'une manière générale, ces corps intermédiaires ne participent pas à la lutte pour l'exercice du pouvoir, ce n'est pas le cas des partis politiques.

## 2. Les partis politiques

Le parti politique est par excellence un organe du pouvoir. Il participe à l'élaboration des lois votées par les députés que ses adhérents ont désignés pour les représenter à l'Assemblée Nationale.

Le candidat est donc porteur du message du peuple. Il incarne l'opinion publique.

En l'occurrence, le multipartisme traduit la vitalité de l'Etat de droit et concourt pleinement à la

---

<sup>409</sup> Souané L., Sénégal : Histoire d'une démocratie confisquée, L'Harmattan, 2012, p. 93 : « Les citoyens qui composent le mouvement "Y en a marre" viennent de toutes les couches sociales avec des profils sociologiques divers et variés. Au fond, les conditions d'émergence de cette forme de groupement citoyen ont été secrétées par le régime libéral à travers sa gestion politique désastreuse des problèmes de l'inondation, de l'énergie, de la crise casamançaise et par sa tendance à la boulimie financière et foncière. En un mot, "Y en a marre" est une forme de plainte publique contre Wade et son gouvernement. Les propos de *Thiat* sur les causes profondes de l'existence de ce mouvement sont significatifs : « On était là, à boire le thé comme d'habitude. Ce jour-là, y avait pas eu de courant toute la journée. On parlait de ces vieillards de Guédiawaye qui s'étaient levés (un collectif d'imams avait appelé au boycott des factures de courant). On s'est dit que nous aussi les rappeurs, il fallait qu'on fasse quelque chose ». ici, sentir la nécessité de « faire quelque chose », c'est refuser catégoriquement l'indifférence coupable pour se propulser vers un engagement citoyen, constructif et responsable ».

consolidation efficiente de la démocratie.

La pluralité de partis politiques et leur saine concurrence sont une garantie d'une véritable démocratie représentative.

Certes, il est regrettable que cette pluralité de formations politiques ne conduise pas nécessairement à un multipartisme effectif. En l'espèce, la troisième République du Mali est symptomatique.

Malgré plus d'une centaine de formations politiques, seul le parti ADEMA répondait réellement aux critères de partis politiques. Les autres formations étaient réduites à l'état de partis satellites pour exister.

Certains membres de ces formations finissent par rejoindre tout bonnement le parti au pouvoir avec armes et bagages. De telles pratiques faussent incontestablement le jeu démocratique. Il est donc urgent de les proscrire afin de rendre plus lisible le débat politique comme le souligne M Modibo Diakité, ex-membre du comité de transition pour le salut du peuple (CTSP) qui a dirigé le Mali après la chute du Général Moussa Traoré<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> Association des Secrétaires Généraux de la Francophonie (ASGPF), id., p. 7 & 8 : «La transhumance politique brouille la lisibilité des militants. Elle altère la confiance entre l'élu et sa base qui a le sentiment d'être trahi même si l'élu peut considérer que ses considérations sont nobles. Quelles que soient les contradictions, vous devez vous battre dans votre parti. Un parti politique est fondé sur la crédibilité. Or la transhumance politique détruit l'adhésion aux jeux politiques. Cet ancien Ministre de la Fonction Publique au Mali explique que dans une démocratie qui se respecte, il est inadmissible qu'une personne élue sous les couleurs d'un parti le quitte pour un autre. À la limite, l'intéressé doit avoir le courage et la gentillesse d'expliquer les raisons de son changement. À défaut, l'acte est assimilable à une trahison.

Au Mali, Modibo Diakité trouve que la transhumance politique a été décriée mais que la classe politique n'a pas statué sur la question. Il propose aux partis politiques de retourner à leur programme originel, d'instaurer le débat démocratique en leur sein et d'accepter de se gérer démocratiquement. Il trouve qu'aujourd'hui on se retrouve dans une ploutocratie plutôt que dans une démocratie. L'on ne choisit plus les gens pour ceux qu'ils peuvent donner pendant les élections et là, c'est une catastrophe pour la démocratie. Il pense qu'après les élections de 1992, il aurait été utile de faire le point pour connaître les partis politiques qui pèsent sur l'échiquier politique et dissoudre ceux qui n'ont pas pris part aux élections.

Selon lui pour arrêter le nomadisme politique, il faut que les organes dirigeants des partis cessent d'être des organes broyant les individualités, les initiatives personnelles. Le nomadisme politique dénature et fausse considérablement le jeu politique en ce sens qu'il ne fait pas l'affaire des partis d'accueil, encore moins ceux de départ. C'est un jeu dangereux pour la politique et les hommes politique, donc pour la démocratie (...). Les dissidents sont souvent en quête du plus offrant ».

Le Professeur A. Diarra, ancien membre de la Cour Constitutionnelle du Mali, recteur de l'Université de Bamako, au contraire, conteste le concept même de transhumance politique. Ainsi, au cours de l'émission "Carrefour

À l'issue des dernières élections présidentielles et législatives maliennes de 2013 remportées par le RPM, la plupart des partis politiques ont rejoint le camp du vainqueur et former la majorité présidentielle.

Des frictions ont ainsi apparues dans certaines formations à la veille du second tour. Des leaders, en totale opposition avec leur parti, appellent à voter pour le candidat IBK, arrivé premier alors que le bureau du parti avait jeté son dévolu sur Soumaïla Cissé conformément à des accords conclus bien avant le début du scrutin. Cette confusion se retrouvait dans nombre de formations politiques.

Il faut saluer tout de même les partis qui ont choisi de demeurer dans l'opposition (URD, Parena, Fare, etc...) donnant ainsi un crédible à la démocratie.

Le Sénégal, non plus, malgré sa longue tradition pluripartite, n'échappe à cette domination d'un seul parti.

Ainsi, lors de l'alternance 2000, une coalition hétéroclite de formations politiques avaient conduit Me Wade à la magistrature suprême. Leur seul point commun était la ferme volonté d'en finir avec le candidat Diouf, le Président sortant.

La coalition n'a pas perduré pour autant et a fini par éclater peu de temps après. Les partenaires du Président Wade le soupçonnaient de vouloir mettre son fils Monsieur Karim Wade sur orbite coûte que coûte en vue de prochaines élections présidentielles. Il n'empêche que le PDS est resté un parti dominant par la suite, durant toute la présidence de Me Wade.

Il est vrai qu'entre temps, la plupart des partis politiques importants ont boycotté les élections législatives intervenues en 2007. Celles de 2012, présidentielles comme législatives, n'ont fait qu'accentuer cette tendance du parti prédominant.

L'actuelle coalition au pouvoir a été rattrapée par ce syndrome. Mais, force est de constater la farouche opposition à Me Wade continue toujours de constituer le ciment de leur union.

L'explication plausible de la persistance d'un parti dominant dans les deux pays traduit, sans

---

d'opinions – Démocratie : les règles du jeu" sur l'office de la radio-télévision du Mali (ORTM) du 10 décembre 2013 à 18h00, animée par M. A. Kodjo, en présence de l'honorable Madame Nana Sanou, ancienne députée, il soutient la totale liberté d'un député, après les élections, de se tourner vers n'importe quel parti de son choix !

doute, en premier lieu la survivance du parti unique du lendemain des indépendances.

En second lieu, même si les partis politiques se réclament les uns du libéralisme, les autres du socialisme ou encore du communisme, dans la réalité, il n'y a aucune différence idéologique fondamentale, entre eux. Ils sont presque tous le produit du principe de la solidarité africaine et ne peuvent être insensibles au désarroi des masses populaires.

Enfin et en troisième lieu, de nombreux partis n'existent que de nom. Il n'y a que peu qui sont réellement en activité. Ces derniers ne se manifestent que lors des élections. Il est donc facile pour quelques individus de s'agripper à la formation majoritaire, toujours celle au pouvoir, celle du Président. Ils espèrent de cette manière bénéficier d'un maroquin en retour.

Malheureusement, ce foisonnement de partis politiques n'est pas prêt de s'estomper. Le législateur exige uniquement pour leur création le respect des principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale, de l'unité nationale et de la laïcité de l'Etat. Il leur surtout interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région<sup>411</sup>.

En outre, leur capacité juridique découle de l'obtention d'un récépissé de déclaration délivrée par l'autorité administrative. Cette dernière n'exige, pour la délivrance du sésame, que la déclaration du respect du principe de la liberté d'association.

Certes, des voix commencent à s'élever pour réclamer le toilettage de la vie politique. Elles proposent de procéder à la limitation drastique du nombre des partis. Mais, il s'avère extrêmement difficile de mettre en œuvre cette idée. Il n'en demeure pas moins que la situation actuelle peut être améliorée dans les deux pays.

La constitution de nouvelles formations politiques peut, par exemple, être soumise à des règles restrictives. Car, peu de partis politiques sont en mesure d'observer scrupuleusement les dispositions législatives ou réglementaires. En outre, ils sont très rares ceux d'entre eux à pouvoir se prévaloir de vrais adhérents. Ils ne couvrent pas, non plus, tout le territoire national comme l'imposent les textes. Ils ne disposent le plus souvent d'aucun élu et n'ont aucune chance d'en

---

<sup>411</sup> Art. 28, Const. RM ; Art. 4, Const. RS

avoir. Leurs dirigeants se contentent de quelques brèves apparitions lors des compétitions électorales<sup>412</sup>. Dans tous les cas, ce foisonnement de partis ne facilite pas le financement de la vie politique eu égard à la faiblesse des ressources disponibles.

## B. Le financement de la vie politique

Il est évident que les seuls acteurs ne suffisent pas à l'animation de la vie politique. Ils s'appuient forcément sur des formations politiques très bien structurées. Tout ce processus a un coût et rappelle que la démocratie a un coût.

La prise en charge, par l'Etat, du financement de la vie politique est indispensable. Il lui revient donc de supporter les dépenses inhérentes aux élections et à l'activité des partis politiques. Ce financement concerne outre les campagnes électorales, la vie des partis politiques.

Il n'en demeure pas moins que ces derniers ne peuvent pas s'exonérer de mobiliser des ressources propres.

### 1. La contribution de l'Etat

La contribution étatique dans le financement de la vie politique est une nécessité. Les ressources nécessaires à l'activité politique sont pour la plupart du temps hors de portée des partis. Ceux-ci doivent déployer énormément d'efforts pour atteindre le plus grand nombre de citoyens. La contribution de la puissance publique participe indéniablement à la consolidation de la démocratie. C'est encore vrai depuis la fin du système du parti unique. La problématique du financement ne se posait d'ailleurs pas pendant cette période. Les responsables du parti-Etat avaient la mainmise sur les finances publiques.

---

<sup>412</sup> Nonobstant ces différents phénomènes, il ne serait pas judicieux d'empêcher des citoyens d'user de leur droit de militer dans les formations politiques de leur choix. Cette interdiction ne va pas dans le sens du renforcement de la démocratie. C'est le cas du personnel des forces armées, des représentants de l'Etat dans les collectivités locales, des ambassadeurs, des consuls généraux et de beaucoup d'autres.

Ces empêchements s'apparentent, pour ces citoyens, à la privation de la liberté de conscience constitutionnellement reconnue.

Bien évidemment, il leur sera imposé un strict devoir de réserve et l'obligation de neutralité dans l'exercice de leur fonction.

Depuis, la contribution étatique a été institutionnalisée dans les deux pays. Le financement des élections va de soi en démocratie représentative. Les récentes Constitutions réservent une place centrale à la compétition électorales et aux partis politiques<sup>413</sup>.

En outre, il semble désormais acquis que seul le vote constitue l'unique voie pour l'accession au pouvoir. L'Etat doit donc intervenir dans cet espace public afin de rendre la compétition électorale équilibrée et surtout la concurrence loyale. Il doit être présent tout au long du processus électoral. La conquête démocratique du pouvoir appelle d'énormes ressources. C'est un parcours onéreux. Il en est ainsi des nouvelles technologies qui demandent un effort financier considérable.

Les campagnes de publicité tout comme les frais de déplacement des candidats supposent la mobilisation de ressources conséquentes. Il en est de même de l'entretien des locaux ou encore de l'émolument des permanents auxquels aucun parti politique ne peut se passer.

Le sondage d'opinion ou le marketing électoral nécessitent un investissement difficilement supportable par les seules formations politiques.

Il est vrai que l'Administration a déjà en charge de l'impression des cartes d'électeurs ainsi que des bulletins de vote, des documents de propagande ou encore des bulletins de profession de foi des différents candidats.

Les emplacements et la couverture médiatique sont assurés par la puissance publique. En revanche, la loi électorale dans les deux pays interdit formellement le recours à tout procédé de publicité commerciale. Cette interdiction s'étend à tous les médias : presse écrite, radio ou encore la télévision.

Bien évidemment, ce financement par l'Etat présente des tares et demeure de très loin insuffisant. La faiblesse des ressources disponibles affecte profondément la marge de manœuvre de l'Etat. En outre, l'explosion du nombre des partis politiques tout en étant une marque du renforcement de la démocratie participe à l'effritement de la masse financière mise à la disposition de la vie politique. Il n'empêche que l'allocation de ces aides appelle inévitablement une contrepartie et implique une totale transparence s'agissant de deniers publics.

---

<sup>413</sup> Art. 28, Const. RM ; Art. 4, Const. RS

Les acteurs ne doivent pas perdre de vue qu'il s'agit de préserver l'intérêt général contre toute forme de gaspillage.

Le contrôle du financement s'avère être d'une grande acuité. Il doit cependant tenir compte de toute l'expression plurielle la plus large possible et sanctionner de façon appropriée quelque manquement.

Les partis doivent ainsi justifier de la tenue régulière de leurs instances statutaires. Il leur est en outre exigé de disposer d'un siège national exclusivement destiné à leurs activités. L'ouverture d'un compte financier domicilié sur le territoire national fait aussi partie de ces obligations.

L'aide financière dont bénéficient les partis politiques est inscrite au budget de l'Etat. Elle correspond à 0,25 % environ des recettes fiscales. Le montant annuel alloué aux partis est divisé par quatre parts au demeurant inégales.

Ainsi, les partis ayant participé aux dernières élections générales, législatives ou communales reçoivent à hauteur de 15 %. Alors que 40 % sont répartis à l'ensemble des partis proportionnellement à leurs résultats.

Une troisième fraction équivalant à 35 % des crédits sert au financement des partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux. Enfin, la dernière tranche de l'ordre de 10 % est affectée aux partis proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales.

Même si cette répartition de l'aide publique part d'une intention louable, elle présente néanmoins quelques distorsions. Les élus indépendants sont en effet oubliés.

Par ailleurs, il n'est pas fait mention de financement des campagnes électorales ni du plafonnement des dépenses de campagnes.

En revanche, la discrimination positive en faveur des femmes participe pleinement à l'amélioration de leur représentation. La poursuite de cette initiative renforce indiscutablement la démocratie.

La contribution de l'Etat bien que vitale ne dispense pas les partis politiques de mobiliser leurs propres ressources.

## 2. Les ressources propres des partis politiques

Il ne fait aucun doute que le financement des campagnes électorales est, au premier chef, du ressort de l'Administration. Celui des partis politiques découle en revanche, pour une large part, des formations elles-mêmes.

Il n'empêche que tous les partis sont confrontés à des questions financières. Malgré ces difficultés, les formations politiques continuent de voir le jour. Plus d'une centaine de partis politiques sont recensés dans chacun des deux pays. Pourtant, seule une très faible minorité peut prétendre participer aux différentes compétitions électorales.

Bien entendu, la charte des partis prévoit des aides publiques. Mais, l'essentiel des ressources provient des cotisations des adhérents, des dons, des prêts et même du sponsoring.

Les cotisations témoignent de l'attachement au parti et notamment à sa ligne politique directrice. Auparavant, l'adhérent aura pris sa carte soit gratuitement soit moyennant une somme forfaitaire le plus souvent raisonnable. Car, la préoccupation est surtout d'attirer le maximum d'adhérents. Les dirigeants sont ainsi amenés à prendre en charge eux-mêmes un grand nombre de cartes qu'ils distribuent ensuite gracieusement aux sympathisants. Ceux-ci deviennent ainsi des obligés qui, en contrepartie, leur apportent leurs voix lors des différentes joutes électorales tant nationales que locales ou encore même au sein de leurs formations politiques.

Mais, la pratique institutionnelle depuis les processus de transition démocratique montre que les ressources des partis émanent en réalité d'un homme providentiel parce que disposant de disponibilités suffisantes. Ce dernier est le plus souvent à la base de la création du parti. Il en est surtout le dirigeant emblématique et a des ambitions nationales.

Les dons viennent en deuxième position du renflouement des comptes des partis politiques. Ces dons peuvent être en liquide ou en nature. Ils sont encore le fait des dirigeants, notamment, ceux des plus fortunés. Mais, il arrive à des adhérents ordinaires d'apporter leur contribution, en fonction de leur possibilité. Ces derniers effectuent en général des dons en nature<sup>414</sup>.

---

<sup>414</sup> Les dons en nature peuvent en effet concerner outre de l'immobilier, la fourniture gratuite de bureaux, de matériels ou même de parrainage d'événements

Ces donateurs se retrouvent toujours en très bonne position sur les listes électorales. Nombre de partis font également participer leurs élus en ponctionnant une certaine partie de leurs indemnités d'élus. En plus des cotisations ou des dons, les partis peuvent contracter des prêts.

Les prêts sont bien évidemment consentis en contrepartie d'un cautionnement idoine que seuls quelques leaders peuvent apporter. Ces derniers doivent sans doute être très bien engagés et convaincus pour prendre le risque de grever leur patrimoine en matière politique. Il est important qu'ils disposent de solides garanties pour se faire entendre des centres financiers.

Le cautionnement peut aussi être constitué des biens des partis. Mais, force est de constater qu'il n'est pas courant du fait de la faiblesse de leurs ressources.

Les formations politiques appellent de plus en plus, de nos jours, au sponsoring. Cette pratique n'est pas interdite. Toutefois, elle n'est pas populaire à cause du nombre très limité des entreprises disposant de confortables disponibilités. À vrai dire, le sponsoring est à l'image de la situation de sous-développement que connaissent les deux pays. Ce phénomène profite surtout au parti majoritaire, celui au pouvoir qui détient la maîtrise des marchés publics.

La pratique traditionnelle est sans aucun doute la plus prisée. Elle consiste à solliciter le concours des maîtres de la parole que sont les griots. Ceux-ci occupent une place centrale dans la société. Ils maîtrisent parfaitement l'art de drainer les foules.

Les dirigeants politiques ne s'y trompent pas et prennent le soin d'inviter à coups de renforts publicitaires des griots célèbres pour animer leurs meetings. C'est l'occasion de recruter de nouveaux partisans. La sagesse commande dans les deux pays l'interdiction de tout recours à un financement extérieur. En revanche, le Sénégal ne fixe aucun seuil relatif aux dons reçus de la part des nationaux. Alors que le Mali prévoit le contrôle lorsque l'aide dépasse 50 % des ressources du parti. Mais, la participation démocratique ne se limite pas uniquement à l'animation de la vie politique, elle suppose également une bonne gestion du processus électoral<sup>415</sup>.

---

<sup>415</sup> Aminata TRAORE, id, p. 115 & s., "Le sens du vote" : « En Afrique subsaharienne, nous aurions bien aimé, en effet, que les élections soient ce moment privilégié où, par le truchement du vote, les citoyens se façonnent librement un destin et le confient à des hommes et des femmes qu'ils choisissent tout aussi librement. Nous aurions également aimé que le renouvellement du mandat des élus soit l'occasion, pour la société civile (et non pour les

## Paragraphe 2 : La gestion du processus électoral

Depuis le renouveau démocratique du début des années 1990 – au Sénégal, dès 1974, la compétition électorale ne se réduit plus au folklore orchestré au profit de l'homme providentiel. Elle est devenue un véritable enjeu. Il n'est donc pas surprenant qu'elle suscite de nos jours bien des passions.

La pratique montre qu'en dehors des joutes électorales les politiques se font beaucoup plus discrets. Il n'est pas étonnant dans ces conditions de voir les citoyens se désintéresser de leur devoir civique qu'est le vote.

L'électeur a fini par se convaincre que le représentant se préoccupe de lui uniquement au moment où il a besoin de suffrage. Une fois élu, c'est l'indifférence totale jusqu'à la campagne suivante.

Malgré l'accalmie constatée dans l'intervalle, la prochaine campagne sera l'occasion de la

---

créanciers et les gouvernants), d'évaluer le chemin parcouru, de décider de le poursuivre ou de changer totalement d'orientations. C'est en cela que le vote peut être dit libre, libérateur et démocratique. En cela, il procure à ceux et à celles qui posent leur bulletin dans l'urne le précieux sentiment d'être des citoyens à part entière et de compter comme tels.

Lors des élections de 1992 au Mali, ce sentiment envahit un vieil homme qui fondit en larmes au moment de voter. Il confia aux journalistes qui l'interviewaient qu'il n'espérait plus pouvoir accomplir un acte si majeur, avant la fin de ses jours. L'émotion était tout aussi intense chez les jeunes qui, confrontés au chômage et à l'exclusion, voyaient dans le vote l'annonce d'une ère nouvelle, une garantie de l'emploi durable, du mieux-être et de la scolarité. Car, au-delà du respect du droit des individus de choisir ceux qui les représentent et le gouvernement, il s'agit aussi et surtout de bâtir un ordre social et économique nouveau qui exclut le gaspillage, la pauvreté et l'exclusion.

.....

Tout comme dans le domaine économique, où l'injection d'argent frais à travers des projets généralement inconsistants et non concertés donne une impression de croissance, quitte à alourdir davantage le poids de la dette extérieure, en politique, l'habit ne fait pas le moine. Le foisonnement des partis, des associations, des journaux et des radios est confondu avec la démocratie.

Tout se passe, à l'heure actuelle, comme si, sans le savoir et sans le vouloir, les électeurs africains confiaient leur destin à des hommes et à des femmes qui, une fois qu'ils sont en poste, ne peuvent rien pour eux. Les programmes ressemblent aux programmes, d'un parti à un autre, d'un pays à un autre, et s'énoncent tous en termes de déréglementation, de désengagement de l'Etat, de décentralisation, de privatisation, etc. autant d'orientations qui étaient déjà inscrites aux programmes des régimes déchus. Il n'est point étonnant dans ces circonstances que les inégalités sociales, les injustices, la pauvreté et la violence s'intensifient. La démocratie reste formelle aussi longtemps que ceux et celles qui s'en réclament se prêtent au jeu de la communauté des créanciers et des prêteurs. L'alternance politique ne se limite pas au rituel du choix ou du renouvellement de la confiance du peuple à un homme ou un autre et à un parti. Dans le cas de nos pays surendettés, elle est aussi une démarche de rupture d'avec les cures qui aggravent nos maux. Elles appellent ensuite à une œuvre de reconstruction du tissu social et économique sur des bases socialement et culturellement solides.

Le vote libre est en somme une conquête et un défi à notre capacité d'imaginer et de réinventer la vie et le futur ».

résurgence de débats très ouverts. Les élections focalisent ainsi l'attention sur toutes les questions existentielles. C'est le moment que choisissent en effet les citoyens pour interpeller les hommes politiques et transmettre leurs doléances. Ils sont conscients que de l'issue des élections dépend en très grande partie l'avenir de leur pays. Leur choix doit dorénavant se porter sur des candidats à tous égards irréprochables. Le leitmotiv consiste donc d'organiser des élections crédibles (A) dont le déroulement ne doit souffrir d'aucun impair (B).

#### A. La crédibilité des élections

La crédibilité des élections est un gage de respectabilité démocratique. Leur bonne tenue suppose une législation appropriée. Celle-ci doit garantir la périodicité du scrutin raisonnable et l'égalité démographique. Cette dernière implique la désignation des élus sur une base démographique.

Le suffrage universel implique en principe une absence totale de différence entre les citoyens sauf quelques conditions minimales liées à l'âge minimum requis, à la jouissance des droits civils et politiques mais également à quelques corrections apportées à des déséquilibres criants appelés discriminations positives. En effet, le peuple et même le législateur peuvent établir une inégalité par le droit afin d'atténuer l'inégalité de fait entre les hommes et les femmes dans l'accès aux mandats électoraux<sup>416</sup>.

Nonobstant l'avènement du multipartisme et surtout l'acceptation de l'alternance, les élections continuent toujours d'être contestées. Il faut avouer que ce n'est pas uniquement le fait de mauvais perdants.

Nombre de citoyens sont susceptibles – ayant présent à l'esprit les pratiques occultes de la période du parti unique, ils soupçonnent à tort ou à raison des agents incapables de se départir de leurs pratiques partisans héritées du parti Etat.

Ils croient sans la moindre preuve que ces réflexes tant décriés continuent de perdurer au grand bonheur des gouvernants en place. Ils citent en exemple le bourrage des urnes grâce au fait que le nombre des votes est supérieur à celui des votants.

---

<sup>416</sup> Il s'agit de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 (article 3, alinéa 4C)

Toutes ces raisons ont amené les nouveaux responsables de façon consensuelle à confier désormais l'organisation de tout le processus électoral à un organe de gestion (1) et à établir un fichier électoral fiable<sup>417</sup> (2).

### 1. L'organe de gestion

Normalement, l'organisation des élections devrait relever de la compétence du Ministère en charge de l'Administration. Il en était ainsi dans les deux pays au lendemain des indépendances. Cette pratique a duré jusqu'à la période de transition démocratique. Afin de mieux garantir la crédibilité des élections, il a été jugé plus judicieux de confier leurs organisations à un organe dédié uniquement à leurs gestions.

Ainsi, des structures plus ou moins indépendantes sont mises en place à cet effet sous la supervision d'observateurs neutres.

La composition des commissions électorales associe, en général, outre les représentants des partis de la majorité au pouvoir et ceux de l'opposition, des représentants des organisations de la société civile ceci, indépendamment de la nature du pouvoir en place.

Le Sénégal, bien qu'ayant adopté le multipartisme dès l'année 1974 ne disposait pas, non plus, de système électoral à l'abri de toute contestation. Il faudra attendre 1992 pour qu'un consensus soit trouvé. Cet accord au sein de la classe politique a eu le mérite de juguler sinon d'atténuer les violences post-électorales.

Néanmoins, l'observatoire national des élections (ONEL)<sup>418</sup> ne sera créé qu'en 1997. Cet organisme verra le jour après les ratés de l'application du code électoral lors des joutes électorales de 1993 et 1996.

Le Président Abdou Diouf a trouvé sage de déposer un projet de loi l'instituant afin de désamorcer

---

<sup>417</sup> Fall I. M., cité supra, "Résumé" p. 183 : « En dépit de sa bonne réputation de démocratie attestée par le fait qu'il a conduit des élections régulières depuis l'indépendance et qu'il a embrassé le multipartisme dès les années 1970, le Sénégal n'a pas disposé d'un système électoral réunissant les conditions d'élections transparentes jusqu'en 1992. C'est à cette date qu'un consensus de la classe politique a permis des réformes de la constitution et du code électoral qui ont rendu possible l'alternance politique de 2000. »

<sup>418</sup> Loi n° 97-16 du 8 septembre 1997

une situation devenue dangereusement conflictuelle entre le parti socialiste et le « collectif des 19 » regroupant les partis politiques de l'opposition.

Cette initiative du Chef de l'Etat a permis de connaître des élections législatives apaisées en 1998, au risque, pour son malheur, de conduire à l'alternance en 2000. L'ONEL sera finalement remplacé par une commission électorale nationale autonome (CENA) créée en 2005 avec l'assentiment de l'ensemble des groupes parlementaires<sup>419</sup>.

En République du Mali, c'est la commission électorale nationale indépendante (CENI) qui a en charge cette mission. Contrairement à la CENA, la CENI malienne n'est pas permanente ; son mandat prend fin trois après la proclamation des résultats définitifs du dernier scrutin.

La CENI a pour attributions l'organisation matérielle des élections en même temps que la formation des agents électoraux. De plus, elle élabore des procédures et actes pouvant assurer la régularité des opérations de vote. Elle supervise et contrôle toutes les opérations liées aux élections. Elle centralise et proclame les résultats provisoires.

Outre la gestion des observateurs nationaux et internationaux, elle procède à l'acheminement des procès-verbaux des consultations référendaires, législatives et présidentielles à la Cour Constitutionnelle.

La CENA est chargée de la supervision du contrôle du fichier électoral. Elle s'occupe de la révision des listes électorales. En collaboration avec les partis politiques, elle procède à la mise en place du matériel et des documents électoraux. Il lui incombe le ramassage et la transmission des procès-verbaux des bureaux de vote au lieu de recensement et centralisation.

Les membres de la CENI ne collaborent pas avec l'exécutif dans l'accomplissement de leurs missions. En revanche, la CENA joue un rôle de médiateur entre les partis politiques, les autorités administratives et les candidats. Ses membres exercent leur fonction de façon indépendante. Ils ne peuvent recevoir ni solliciter d'instruction ou d'ordre d'aucune autorité publique ou privée.

Tout comme les membres de la CENI, ceux de la CENA ne sont liés aux pouvoirs publics par aucun lien hiérarchique. À la différence des membres de la CENA qui sont tous nommés par décret

---

<sup>419</sup> Voir supra, note 387, p. 320

présidentiel<sup>420</sup>, ceux de la CENI sont désignés par une large diversité d'autorités<sup>421</sup>.

Force est de constater que le « collectif des 19 » a défendu l'idée d'une commission électorale indépendante et permanente, habilitée à gérer tout le processus électoral. Pendant ce temps, l'opposition malienne demandait, en vain, la liberté d'expression. Elle n'envisageait, nullement, le départ du pouvoir en place.

Il était question, uniquement, qu'il daigne accepter l'ouverture démocratique, autrement dit la compétition électorale pluraliste. Ces souhaits ne seront exaucés qu'après les événements tragiques de mars 1991 et le renversement du régime militaire en place depuis novembre 1968.

Le bâtonnier de l'ordre des avocats a été le premier président de la CENI. Cette dernière comprenait une trentaine de membres : sept représentants de la majorité parlementaire ; sept représentants de l'opposition ; huit représentants des communautés religieuses, des avocats, des associations de défense des droits de l'homme, des femmes et huit représentants de l'Administration et du gouvernement.

Après la réforme du code électoral survenue en février 2002, le nombre des membres de la CENI va être ramené à quinze tout en conservant sa vocation plurielle : cinq membres désignés par les partis de la majorité ; cinq de l'opposition ; un membre désigné par les confessions religieuses ; un par le conseil des avocats ; un membre du syndicat autonome de la magistrature ; un par les associations de défense des droits de l'homme et enfin un membre désigné par la coordination des associations et organisations de femmes (CAFO)<sup>422</sup>.

Le rôle de la CENI consiste surtout à donner de la légitimité aux processus électoraux. Elle contribue en même temps au renforcement de la participation démocratique. Elle est un gage d'assurance et de transparence en matière de compétitions électorales.

Cependant, il faut reconnaître que la création de cet organisme n'a pas empêché la survenance de sérieuses tensions lors des élections législatives de 1997. Du reste, celles-ci ont été purement et

---

<sup>420</sup> Son président est également nommé par le Président de la République

<sup>421</sup> Il s'agit du gouvernement, de la majorité parlementaire, de l'opposition parlementaire, du bureau du Syndicat de la magistrature, du barreau, des Eglises, des associations musulmanes, des associations féminines

<sup>422</sup> Loi n° 02007 du 12 février 2002 portant loi électorale

simplement annulées par la Cour Constitutionnelle en raison d'innombrables irrégularités dénoncées par la plupart des partis politiques.

Les formations de l'opposition ont, à cet effet, demandé la démission des membres de la CENI. Elles boycotteront par la suite les élections présidentielles repoussées à la même année 1997.

La CENA sénégalaise comprend douze membres, l'ONEL, son prédécesseur, en comportait neuf. Ce sont des personnalités indépendantes exclusivement de nationalité sénégalaise. Ils sont désignés parmi les avocats, les universitaires, les défenseurs des droits de l'homme<sup>423</sup>.

D'autres acteurs participent également à l'organisation du processus électoral. Ainsi, tant en République du Mali qu'au Sénégal, quatre institutions interviennent dans la gestion du processus électoral.

Le Ministère de l'Administration Territoriale est comme par le passé le principal organe de gestion des élections. Il est responsable de la délimitation des circonscriptions électorales. Il s'occupe en outre du recensement des partis politiques et des candidats.

La Délégation Générale aux élections (DGE) gère la compilation des fichiers électoraux. L'impression des bulletins de vote lui incombe. Elle s'occupe bien entendu du financement public des partis politiques et assiste la commission électorale.

Cette dernière –CENI au Mali ; CENA au Sénégal, joue le rôle de superviseur du processus électoral. Elle peut être amenée à saisir le juge constitutionnel lorsqu'elle décèle des irrégularités. Enfin, alors que le Ministre de l'Intérieur assure la proclamation des résultats provisoires, il revient au juge constitutionnel de valider et de déclarer les résultats définitifs des élections<sup>424</sup>.

Désormais, dans les deux pays, le renforcement de la démocratie est devenu plus que jamais une préoccupation même si les objectifs sont très loin d'être atteints. Pour preuve, les femmes qui constitue plus de la moitié du corps social continuent d'être très minoritairement représentées dans les sphères de décisions. La consécration de l'élection concurrentielle comme mode d'accès au pouvoir a rendu impératif l'établissement d'un fichier électoral fiable.

---

<sup>423</sup> Art. L 4 du code électoral

<sup>424</sup> Voir supra, Le domaine de prédilection des AAI, p. 317 ; Les moyens des AAI, p. 322, s'agissant des rôles respectifs de la CENA et de la CENI lors des élections de 2012 au Sénégal et 2013 au Mali

## 2. Le fichier électoral

La participation démocratique ne peut se mesurer qu'à travers des consultations périodiques. Il s'avère que la mise en place d'un organe de gestion constitue sans conteste une avancée indéniable. Mais, quelle que soit sa compétence, cet organe ne peut à lui tout assurer la garantie de la crédibilité des compétitions électorales.

En effet, la réussite du processus électoral dépend beaucoup de la fiabilité du fichier électoral. Tous les observateurs constatent que la fiabilité du fichier électoral se trouve au centre de la plupart des tensions émaillant les différentes consultations. Elles surviennent, à n'en pas douter, avant, pendant ou après les élections.

L'établissement du fichier électoral suscite dans les démocraties émergentes énormément de controverses. De ce fait, il mérite une attention très particulière. Son établissement doit être entouré des plus grands soins.

Le fichier découle des collectes de l'ensemble des données informatiques et biométriques. Ces dernières intéressent tous les électeurs inscrits sur les listes. Celles-ci concernent les citoyens des deux sexes âgés de dix-huit ans et plus. Les militaires et les paramilitaires au même titre que les civils y sont recensés.

Le fichier prend également en compte les électeurs se trouvant à l'extérieur du pays comme ceux de l'intérieur.

Parallèlement à l'établissement du fichier électoral, les bureaux de vote sont localisés. Cette phase se fait bien évidemment de concert avec l'ensemble des partis politiques. Elle requiert de solliciter l'avis de l'organe de gestion.

La carte électorale tiendra impérativement compte de l'exode rural. Car les régions de Bamako et de Dakar attirent beaucoup de personnes à la recherche de travail ou de bien d'autres occupations. Il en est du reste de même des autres capitales régionales.

C'est aussi le cas de nombre de centres urbains par rapport à la campagne qui se dépeuplent en leur faveur. Ces différents déplacements de populations ne s'accompagnent pas toujours de changement d'adresse. Ces potentiels électeurs risquent ainsi de voir leurs noms inscrits sur

aucune liste électorale.

Le monde rural n'est pas le seul à être oublié sur les listes électorales. Les femmes et les jeunes, pour d'autres raisons il est vrai, connaissent également ce manque d'attention. Les élèves et étudiants malgré leur désir de changement se rendent compte tardivement, à leur grande surprise qu'ils n'ont pas été inscrits.

Le plus grand soin doit donc entourer les inscriptions sur les listes et les cartes d'électeur distribuées systématiquement. Il existe en l'occurrence un large consensus ; toutes les parties intervenant dans le processus électoral s'accordent de la fiabilité du fichier. Il sera ainsi à l'abri de toute contestation.

C'est pourquoi, les nouvelles demandes d'inscriptions, de modifications et même de radiations doivent être traitées avec la plus grande diligence. Il en est de même du déroulement des élections. En l'espèce, le Sénégal est beaucoup plus coutumier. Il a organisé des élections concurrentes bien avant de ce qui allait devenir la période de transition démocratique : celle du début des années 1990.

Il le doit en très grande partie à la culture républicaine de son armée. Les forces armées et de sécurité ont toujours eu comme souci majeur, depuis les indépendances, la seule et unique défense de l'intégrité territoriale. Pendant ce temps, leurs frères d'armes du Mali ne se préoccupaient que du pouvoir politique ainsi que l'atteste la récente occupation des trois quart du pays par des groupes armés. Il est aussi vrai que l'institution militaire sénégalaise est prémunie contre les sirènes de quelques aventuriers civils pressés d'accéder au pouvoir<sup>425</sup>.

L'élection étant désormais communément admise comme la seule voie susceptible de conférer la légitimité aux yeux du peuple, son déroulement doit être couronné d'un vrai succès.

---

<sup>425</sup> On a tendance à l'oublier, très souvent, à la base de nombre de coups d'Etat se trouvent des civils qui manipulent des hommes en armes pour leur seule ambition. Et, une fois, le coup de force réussi, les militaires oublient le deal. Ils s'installent confortablement à la tête de la Nation au grand dam des véritables commanditaires. Comme l'arroseur arrosé, ces apprentis sorciers n'ont plus qu'à se mordre le doigt. Le dernier coup de force survenu en République du Mali, à moins de deux mois de fin second et dernier mandat du Président démocratiquement élu en est la parfaite illustration.

## B. Le déroulement des élections

Un bon déroulement des élections peut vraisemblablement constituer un baromètre idéal de la démocratie, notamment, pour un pays comme le Mali où elle est encore émergente. Ce succès ne peut être mesuré qu'en fonction de l'engouement des populations. Leur intérêt découle incontestablement de la compréhension du processus électoral. Celui-ci doit en effet être transparent, impartial et surtout indépendant.

Il ne fait aucun doute que la réussite d'une élection peut répondre en grande partie à la problématique de la faiblesse du taux de participation aux différentes joutes électorales. La qualité de cette participation reste intimement liée outre au mode du scrutin, à la période choisie pour l'organisation des compétitions électorales.

### 1. Le mode de scrutin

Le mode de scrutin est une technique pour déterminer l'issue des votes. Mais, trois types de scrutins sont couramment utilisés. Il s'agit du scrutin majoritaire, proportionnel ou mixte.

Le scrutin majoritaire peut être à un tour ou à deux ; il est uninominal ou de liste.

Dans le scrutin uninominal, chaque circonscription élit un seul représentant.

Si le scrutin uninominal est à deux tours, le candidat est déclaré élu dès qu'il obtient la majorité des voix. Cette majorité est bien entendu absolue. Autrement dit, le candidat a obtenu la moitié des voix plus une.

Dans le cas contraire, un deuxième tour est organisé et cette fois-ci ce sont les deux candidats arrivés en tête qui y prendront part. Celui des deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés sera déclaré élu.

Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, bien qu'il favorise la bi-politisation des forces politiques, oblige les regroupements au second tour. Il participe ainsi à la consolidation de la démocratie. Il permet surtout aux différentes formations politiques d'exprimer leurs opinions au premier tour en même temps qu'il les contraint de s'associer au second tour pour mieux gérer l'intérêt général.

Le scrutin uninominal à un tour permet au candidat arrivé en tête, ne serait-ce que d'une voix sur ses concurrents de remporter l'élection. Il est d'application simple. Mais, ce n'est en réalité qu'une apparence. Car, ce mode présente le plus d'inconvénients. La majorité relative peut conduire à l'élection d'un président ou d'un député par une minorité du corps électoral ; l'essentiel consiste d'arriver en tête.

Ce mode de scrutin produit une surreprésentation de la majorité parallèlement à la sous-représentation de la minorité au niveau du Parlement. Ses effets peuvent conduire à l'alternance des partis politiques au pouvoir.

Mais, dans une démocratie émergente comme celle en pratique dans les deux pays, il accentue plutôt la confiscation du pouvoir par une seule et unique formation politique, le plus souvent celle déjà au pouvoir.

Le scrutin de liste majoritaire attribue la victoire à la liste ayant obtenu le plus de suffrages. Il est très injuste en ce sens qu'il caricature le corps électoral par l'élimination d'une frange importante de sensibilité politique. Il peut même aboutir à l'exclusion de toute opposition à la représentation nationale.

La représentation proportionnelle présente l'avantage d'être moins onéreuse que le scrutin uninominal à deux tours. Il ne dure qu'un seul jour et notamment s'agissant du scrutin de liste, il n'y a qu'un seul bulletin de vote par circonscription. Toutes les sensibilités politiques sont représentées. Mais, il participe à la dispersion des votes et constitue autant de sources de blocages. En République du Mali, la préférence est allée au scrutin majoritaire à deux tours. En revanche, l'élection des assemblées locales se fait au scrutin de liste proportionnelle<sup>426</sup>.

En République du Sénégal, le mode de scrutin est fonction de la nature de l'élection.

Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours concerne l'élection du Président de la République. Alors que le mode mixte intéresse les élections législatives.

En effet, sur les 150 députés, 60 sont élus au scrutin proportionnel sur liste nationale et 90 au scrutin majoritaire départemental à un tour. Il faut ajouter qu'avant la suppression du Sénat, ses

---

<sup>426</sup> Loi du 14 janvier 1997 portant loi électorale

100 membres étaient désignés par un collège constitué d'élus locaux et de parlementaires. Toutefois, ils ne procédaient qu'à l'élection de 45 sénateurs. Les 65 autres étaient nommés par le Président de la République. Les élections régionales, municipales et rurales se font sur le mode du scrutin mixte. Ainsi, la moitié des conseillers est élue au scrutin proportionnel, l'autre moitié au scrutin majoritaire à l'échelle de la circonscription.

Tant au Mali qu'au Sénégal, le scrutin uninominal à un tour n'a jamais été retenu. Quel que soit le mode de scrutin, le taux de participation aux élections dépend pour beaucoup de l'adhésion des populations. Celle-ci est forcément tributaire de la période à laquelle les élections sont tenues.

## 2. La période électorale

La période électorale est ouverte par un décret convoquant les électeurs. Elle englobe outre la campagne électorale, le processus de vote et le dépouillement. Elle se termine bien entendu par la proclamation des résultats.

### a) Les candidatures

Les partis politiques désignent les candidats qui vont défendre leurs couleurs. Toutefois, des candidats indépendants peuvent se présenter. Ce n'était pas le cas au Mali. Mais, c'est chose faite depuis la saisine du juge des élections.

Les procédures de candidatures ne sont pas les mêmes et diffèrent selon le type d'élection. Elles sont déposées auprès des autorités compétentes

Ainsi, pour les élections locales sénégalaises, cette compétence appartient au Gouverneur en ce qui concerne la région ; le Préfet dans le cas de la commune ou le sous-Préfet pour tout ce touche à la communauté rurale. Il s'agira pour la République du Mali, respectivement le gouverneur ; le commandant de cercle et le chef d'arrondissement.

Pour les élections présidentielles, les candidats sont désignés par les partis politiques. Les candidatures individuelles sont déposées chez le juge des élections. Seuls les nationaux sont admis à cette compétition. Ils doivent être âgés d'au moins 35 ans et procéder au dépôt d'une caution.

Celle-ci est souvent très élevée sciemment afin de réduire le grand nombre de candidatures.

En République du Sénégal, des coalitions de partis peuvent présenter un candidat. Il en est de même de candidat soutenu par 10000 électeurs répartis dans six régions à raison de 500 électeurs par région.

Pour les élections législatives, les candidatures sont déposées par des mandataires de listes au Ministère de l'intérieur. Le législateur sénégalais a instauré la parité intégrale et alternée hommes-femmes à toutes les listes. Cette disposition est une condition de recevabilité des listes de candidatures.

Cependant, son application est loin d'être effective. Cette disposition n'a pas pu être appliquée à Touba, la Ville sainte de la confrérie des mourides pour les élections locales du 29 juin 2014. En effet, nonobstant la loi sur la parité, une liste composée exclusivement d'hommes qui y a été déposée. En outre, il n'y a aucune autre liste concurrente bien qu'elle soit la deuxième communauté urbaine du Sénégal derrière Dakar, la Capitale.

Bien évidemment, les femmes, les premières concernées, ont accepté sciemment ce fait accompli et renoncé à toute prétention électorale. Aucun autre parti politique, non plus, n'a protesté. C'est donc tout naturellement que cette liste de Touba n'a pas été sanctionnée en vertu de la loi.

Sans doute, cela doit être le prix à payer pour préserver la paix sociale et surtout éviter de paraître s'opposer à la volonté du Khalif Général des Mourides, à la base de la composition de la liste, selon les rumeurs.

Il faut néanmoins être très prudent. Car, beaucoup de choses sont dites ou faites au nom des différents Khalifs ou de la famille du fondateur du mouridisme sans que l'on puisse le vérifier. Il est invraisemblable que le Saint homme ait le temps de s'occuper des affaires de la cité ; la presque totalité de son temps étant consacrée à la religion.

Il est donc fort possible que des notables ou même des gens ayant pignon sur rue prennent ce genre de décision en sachant en toute connaissance de cause que les échos ne parviendront jamais au Khalif.

#### b) La campagne électorale

La campagne électorale dure 21 jours environs. Néanmoins, elle est suspendue à la veille du jour du scrutin. Elle est menée par les partis politiques et leurs candidats.

La liesse populaire qui entoure la campagne électorale ne peut présager en aucun cas son échec qui n'est d'autre que la faiblesse du taux de participation au processus de vote.

Pourtant, il suffit de participer à un meeting de n'importe quel parti politique pour s'en rendre compte. Les formations déploient énormément de ressources pendant la campagne. C'est aussi vrai pour les moyens humains que pour les disponibilités financières.

Et, comme d'habitude, les hommes politiques n'hésitent pas de s'employer d'acheter les consciences contre souvent quelques billets ou des promesses d'emploi. La campagne électorale est également le moment où il faut s'adonner à toutes les sortes de surenchères.

Du reste, la campagne est perçue comme une période de fête. Les formations se bousculent pour s'attacher les services des vedettes de la place. Toutes ces acrobaties n'ont pourtant pas contribué à l'amélioration du processus de vote.

#### c) Le processus de vote

Le jour de vote, les bureaux sont ouverts à huit heures. Des précautions particulières doivent être prises pour que les documents officiels liés au processus de vote soient apposés devant le bureau de vote. Il s'agit de l'indication du bureau où se déroulent les opérations de vote ; de la liste de candidats ainsi que d'un extrait du code électoral. Le décret convoquant le corps électoral doit également être affiché. Tous ces documents doivent être à la portée et visibles de tous les électeurs. L'organisation interne doit garantir le secret dans les isolements. Le président du bureau doit s'assurer publiquement que l'urne est vide. Les électeurs ayant des besoins spéciaux méritent un traitement approprié de leur cas.

Il faut se rendre à l'évidence, contrairement à la campagne électorale, peu de monde se signale par leur présence, le jour du scrutin. Le problème doit certainement se trouver ailleurs.

Dès lors que l'élection concurrentielle est le mode légal de sélection des élus, une grande attention

doit être portée à la détermination des périodes électorales.

Nombre d'arguments sont avancés pour expliquer la persistance de la désaffection des citoyens à l'endroit des compétitions électorales. Ce désintérêt ne faiblit pas et se traduit par la faiblesse du nombre des votants. Tant en république du Mali qu'au Sénégal, le taux de participation n'a jamais dépassé les 50 %.

Certes, l'élection présidentielle semble marquée une exception. Les récentes élections attestent ce regain d'intérêt.

Ainsi, l'élection présidentielle survenue au Sénégal en 2012 a connu un très grand succès. Celui-ci est dû incontestablement à la très forte implication de la société civile. Cette dernière a été amorcée le 23 juin 2011 à la suite d'initiatives hardies prises dans le cadre de concertation et d'action de la société civile (CASC).

Il est vrai que Me Wade, le Président sortant avait focalisé sur sa personne presque toutes les formations politiques, la société civile, les jeunes élèves, étudiants et artistes qui tous le soupçonnaient de vouloir mettre en place un mécanisme de dévolution du pouvoir au profit de son fils, Karim Wade.

Il n'empêche qu'il est très étonnant de constater que la période électorale ne paraît pas intéresser la grande foule. Sinon, comment expliquer qu'il ne soit point tenu compte de la situation des électeurs potentiels au moment de sa détermination ?

Pourtant, ce facteur est fondamental et il est regrettable de ne pas remarquer que près de 80 % de la population des deux pays sont analphabètes.

Une réflexion approfondie et pertinente doit donc être menée dans la fixation de dates appropriées pour des élections vraiment populaires et crédibles.

Il n'est pas raisonnable d'organiser des élections pendant l'hivernage autrement dit en pleine période des travaux champêtres. Les organisateurs semblent aussi ignorer sinon faire fi des us et coutumes des deux pays. Ils méconnaissent, par exemple, que le lundi est un jour de repos pour les paysans. Ceux-ci sont donc plus disponibles ce jour et non pas le dimanche habituellement retenu dans les différentes compétitions électorales. De même, il est tout à fait réaliste de faire situer les

centres de vote près des Moquées ou des arbres à palabres dans le cas des zones rurales. A ce effet, le vendredi peut bien être choisi comme jour de vote car ce serait une occasion pour la grande foule se rendant à la grande prière d'accomplir leur devoir de citoyen.

Bien évidemment, les complexes scolaires peuvent toujours continuer d'abriter les bureaux de vote dans les centres urbains.

En tout état de cause, le code électoral doit tenir compte des particularités locales et, notamment, caler les opérations de vote sur les activités des masses laborieuses qui représentent la majorité de la population.

En outre, la question de la représentativité doit être soulevée et traitée en considération du rôle des femmes. Celles-ci constituent dans les deux pays plus de 52 % de la population. Mais, au niveau de la sphère des prises de décisions, elles ne sont plus qu'une infime minorité.

Les jeunes ont aussi l'impression d'être cantonnés au rôle de collage et d'affichage ou de préposés à la manifestation sur la voie publique.

#### d) La fin des opérations de vote

Le président du bureau de vote doit absolument vérifier qu'aucune trace d'encre indélébile ne figure sur les doigts de l'électeur afin d'éviter les votes multiples. La totalité de la première phalange du doigt doit être complètement imbibée.

Après le dépouillement et le décompte, un procès-verbal est rédigé dans la salle de vote en présence des membres du bureau et du représentant de la commission électorale.

Bien sûr, toutes les observations et réclamations formulées ainsi que les différents incidents survenus y sont mentionnés.

Tous les bureaux de vote ferment à 18 heures. Toutefois, l'autorité administrative compétente peut retarder la clôture du scrutin en fonction des circonstances. L'heure de clôture doit, bien entendu, être portée sur le procès-verbal.

## **Conclusion de la deuxième partie**

La consolidation efficiente du droit ne saurait être une sinécure. La tâche est énorme après des décennies d'autoritarisme.

Les multiples réformes de l'Administration tardent à porter leur fruit. Il en est ainsi du désengagement de l'Etat ou de la déconcentration des services.

La mauvaise qualité persiste notamment en ce qui concerne l'accueil des usagers. La neutralité du service public souffre encore de l'immixtion du politique. Les réformes portant sur l'éthique professionnelle n'ont pas toujours eu un très grand impact sur le comportement des agents.

En outre, en dépit des dispositions législatives et réglementaires de la décentralisation qui font du contrôle a posteriori la règle et du contrôle a priori l'exception, la pratique est tout autre du fait de la tutelle que continue d'exercer le représentant de l'Etat.

Certes, l'éclosion de la pluralité d'opinions a favorisé un foisonnement de formations politiques accompagné d'une rare diversité jamais égalée dans les médias.

Il faut convenir que cette liberté d'expression est un indicateur de la vitalité de la démocratie. Cette dernière exige le pluralisme politique et tempère l'exercice du pouvoir. D'ailleurs, le pluralisme et la démocratie sont fondamentalement liés. Ils sont indissociables ; l'un ne peut aller sans l'autre.

L'association de ce couple implique le vote qui dégage une majorité et une opposition ; la volonté déagée est souveraine et s'impose à tous. Celle-ci ne saurait ignorer les droits de la minorité. Elle doit même les protéger.

C'est pourquoi, le rôle des partis politiques est essentiel dans un Etat de droit. Ils ont un rôle formateur de la citoyenneté, de mobilisateur des foules, d'éducateur des masses. La Constitution reconnaît, dans chacun des deux pays, ce rôle essentiel dévolu aux partis politiques ; ceux-ci doivent impérativement se conformer au principe démocratique.

Ainsi, en matière de ressources des partis politiques, ces pays se sont engagés pour le financement public. Il favorise la transparence de la vie politique et garantit l'égalité dans les élections.

Mais, la constitutionnalisation des droits fondamentaux participe, plus encore, à la consolidation efficiente du droit.

En tout état de cause, la démocratie est, de nos jours, la norme. Et, le vote demeure, désormais, le seul mode d'accès au pouvoir.

Il n'empêche que la vigilance est toujours de mise. En aucun cas, il ne sera pas question de baisser la garde.

Une parfaite illustration en a été donnée par la récente crise survenue au Mali en 2012. Outre la fragilité des institutions, les acteurs politiques de ce pays ont sciemment violé la loi fondamentale en amnistiant les putschistes.

Il en est de même au Sénégal la loi sur la parité, n'a pas été observée dans la Ville sainte de Touba. Pour autant, personne dans la classe politique n'a daigné soulever la moindre remarque.

Ces différentes péripéties témoignent de la nécessité de tenir compte, autant que faire se peut, des réalités locales et éviter des surprises désagréables.

C'est dire que l'impérieux ancrage de la culture démocratique s'avère indispensable en même temps qu'un environnement pacifié. Toutes choses qui supposent l'application de l'effectivité des décisions judiciaires et réglementaires à l'ensemble des citoyens y compris et surtout aux élites.

Sans doute, « à l'impossible, nul n'est tenu » dit le vieil adage qui doit inciter les gouvernants qui veulent s'accrocher au pouvoir au motif qu'ils n'ont pas totalement répondu aux attentes des populations.

Cette tâche est énorme ; elle est multidimensionnelle et ne peut pas être accomplie par une seule personne fut-elle providentielle. Cette dernière doit se limiter d'apporter sa pierre à l'édifice et se persuader que d'autres poursuivront son œuvre en bien ou en mal. Il appartiendra au peuple de juger.

Il n'est pas interdit de concourir à la réussite d'un candidat idéologiquement proche. Ou, mieux encore, de son piédestal, en tant qu'ex chef d'Etat, prodiguer des conseils aux uns et aux autres sur la bonne conduite à tenir des affaires du pays. C'est le meilleur gage de se voir décerner un quitus de respectabilité.

## **CONCLUSION GENERALE**

L'Etat de droit a pour finalité le règne du droit. Cette subordination au droit a nécessairement besoin du concours d'un pouvoir juridictionnel indépendant qui est à même de renforcer son ancrage.

Le contrôle juridictionnel, ceux du juge constitutionnel et du juge administratif, principalement concernés par la présente étude, participe sans aucun doute à la consécration de l'Etat de droit. Celle-ci suppose outre l'effectivité de chacun des trois pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire), l'observation de règles supérieures connues et acceptées d'avance.

Bien entendu, toutes ces mesures s'ajoutent indubitablement au respect des droits de l'homme et des valeurs universelles.

Le Conseil (Cour, au Mali) Constitutionnel régule le fonctionnement des institutions et l'activité des pouvoirs publics.

Certes, ses membres ne sont pas élus et leur désignation peut être sujette à discussion car le politique y intervient dans une large mesure. Ceux du Sénégal sont tous nommés par le Président de la République. Les juges constitutionnels du Mali sont désignés pour un tiers par le Président de la République, un tiers par le Président de l'Assemblée et le dernier tiers par les magistrats eux-mêmes.

Néanmoins, ils sont choisis à titre principal parmi les juristes, et parmi les personnalités qualifiées qui ont honoré le service de l'Etat.

Dans tous les cas, le caractère non renouvelable de leur mandat est de nature à préserver leur indépendance à l'égard de l'autorité de nomination. Il en est de même de l'incompatibilité avec toute fonction publique, politique, administrative, de toute activité privée ou professionnelle.

Le juge administratif, quant à lui, s'efforce de construire des règles en tenant compte aussi bien des intérêts de la puissance publique que des droits de l'homme.

Il ne s'occupe donc pas exclusivement de l'Administration. Il délimite également la sphère au sein de laquelle cette dernière doit agir. L'activité administrative est encadrée par la légalité à laquelle le juge administratif veille au respect avec beaucoup de vigilance.

Le contrôle juridictionnel concourt, par conséquent, à la limitation de l'Etat par le droit. En garantissant le respect de la constitutionnalité des lois et celui de la légalité des actes administratifs, le pouvoir juridictionnel consolide efficacement la réalisation de l'Etat de droit.

A cet égard, il ne fait aucun doute que l'Empire du Mali, auquel les deux Etats pris en exemples pour cette réflexion ont appartenu, ne peut être considéré comme ayant connu un contrôle juridictionnel.

D'ailleurs, la Charte de Kourougan Fouga ne fait nulle part mention d'un quelconque contrôle juridictionnel que l'Empire sans conteste ignorait.

Il est vrai qu'il existait des institutions auprès du souverain qui les consultait systématiquement car les décisions émanaient d'un large consensus. La paix sociale primait sur tout autre chose. Cette procédure témoigne d'une réelle préoccupation au maintien de la cohésion sociale.

La période coloniale, non plus, n'a pas vu les populations bénéficier pleinement des institutions en vigueur dans l'hexagone du fait de leur statut d'indigènes.

Certes, la colonisation française avait pour doctrine officielle l'assimilation. Elle devait amener progressivement les populations colonisées « au niveau » des populations de la métropole afin d'en faire des citoyens français de plein droit.

Pour autant, l'accession à la souveraineté internationale n'a pas mis fin aux agissements de l'Etat autoritaire. Le contrôle juridictionnel y était tout autant illusoire. Cette situation était imputable en grande partie à l'interventionnisme de la puissance publique. Le chef de l'exécutif se sentait concerné par le fonctionnement des institutions notamment celle de la justice. Le parti unique assumait l'encadrement de tous les rouages de l'Etat.

Ces différentes actions contrarient incontestablement la limitation et le contrôle du pouvoir. Elles portent surtout atteinte à la primauté de la force de la loi en même temps qu'elles contribuent à saper le fondement de la légitimité du pouvoir.

Celui-ci s'accompagnait d'une prolifération de procédures et a souvent manqué de transparence.

Il s'agissait, sans doute, de la « nécessité d'un pouvoir fort »<sup>427</sup> pour faire face aux nombreux défis qui se présentaient.

Des responsables politiques se voyaient confier le règlement de certaines tensions. Pourtant, celles-ci éclataient parce que la législation en vigueur ne tenait pas suffisamment compte des traditions locales en matière de sécurité juridique. Ainsi, dans le règlement des conflits, la notion de groupements humains était ignorée. Or, si les individus (et non les groupements) étaient à l'origine des incidents, le différend opposait toujours des communautés. Les institutions traditionnelles tant séculaires existaient et convenaient parfaitement à la résolution de ces litiges.

En outre, cette mainmise du Président de la République et des membres de son parti sur les institutions faisait que le citoyen ordinaire n'osait jamais saisir la justice pour se prévaloir de leurs droits contre l'Administration. Le Pr Bockel constate, à juste titre : « quantitativement et surtout

---

<sup>427</sup> TRAN VAN MINH, *Réflexions sur l'Etat de droit dans le Tiers Monde*, in *L'Etat moderne : horizon 2000, aspects internes et externes*, Mélanges P.-F. GONIDEC, LGDJ, 1985, pp. : « Nécessité d'un pouvoir fort. Il faut immédiatement préciser que le pouvoir fort ne signifie ni pouvoir arbitraire, ni pouvoir affranchi de contrôle ou de toute limite.

Il s'agit alors d'un pouvoir qui, pour faire face à ses missions de plus en plus nombreuses et complexes, recourt à deux procédés, dont l'un est commun à tous les Etats modernes, et dont l'autre constitue une application souvent abusive de l'Etat de nécessité.

Il est incontestable que l'Etat dans le Tiers Monde se trouve confronté à des tâches particulièrement délicates : construire une nation à partir d'une communauté pluriethnique, plurilinguistique, ou même multiconfessionnelle, promouvoir le développement économique, social et culturel dans une société dotée de structures archaïques et d'un mode de production préindustriel, compléter l'indépendance politique par l'indépendance économique, dans un monde dominé par un ordre international souvent considéré comme injuste, voire exploiteur...

Dans ces conditions, on estime nécessaire d'avoir un pouvoir fort avec le plus de moyens d'action et le moins de contraintes possibles. Sur le plan politique, un tel résultat peut être atteint notamment avec le système du parti unique, fort répandu en Afrique. Sur le plan juridique, il s'agit essentiellement du pouvoir discrétionnaire et des pouvoirs d'exception.

Le pouvoir discrétionnaire, qui n'est pas synonyme de pouvoir arbitraire, permet à une autorité d'agir « librement sans que la conduite lui soit dictée d'avance par une règle de droit » (Michoud, 1914). Il n'exclut pas cependant tout contrôle juridictionnel, qui pourrait, comme en France par exemple, porter sur le but de l'acte (détournement de pouvoir), sur l'exactitude des faits (erreur de fait) ou la légalité des motifs (erreur de droit). Même en Europe occidentale, on admet depuis longtemps qu'un certain pouvoir discrétionnaire est nécessaire à l'Etat moderne pour remplir des tâches multiples et diverses. La doctrine anglaise reconnaît que « s'il était contraire au règne de la loi qu'un pouvoir discrétionnaire soit accordé aux ministères ou aux fonctionnaires, le règne de la loi serait inapplicable dans un Etat moderne » (Constitutional Law Londres, 1957).

...

Quant aux pouvoirs exceptionnels, ce n'est pas non plus une invention du Tiers Monde. L'Etat de droit n'exclut pas en effet le recours à des procédures exceptionnelles en présence de circonstances exceptionnelles... »

qualitativement, le juge est rarement saisi des litiges mettant l'Administration en cause ... Ainsi par exemple, la Cour suprême du Sénégal, seule compétente en matière de recours pour excès de pouvoir, ne rend guère ... plus de trois ou quatre décisions par an y compris les désistements et non-lieu ... »<sup>428</sup>.

Il s'y ajoutait un mauvais système d'information très dommageable aux fondements de l'Etat de droit. Toutes choses qui nuisaient à l'application effective des principes démocratiques au point que le citoyen ordinaire considérait ces différentes juridictions comme des affidés du pouvoir.

L'autre fait, non moins important, qui handicapait fortement les juridictions, concernait l'insuffisance des ressources tant humaines que matérielles.

Cette contrainte a, sans doute, amené les deux pays d'opter, au lendemain des indépendances, pour une unité de juridiction. Un tel système demeure néanmoins cohérent car il confie aux mêmes acteurs tout ce qui intéresse la résolution juridictionnelle des conflits.

La spécialisation n'y était pas de mise, notamment, en matière de contentieux constitutionnel. Ces affaires relevaient de la Cour Suprême. Celle-ci était toutefois subdivisée en trois sections spécialisées : la section judiciaire ; la section administrative et la section des comptes. Ces trois sections réunies constituaient l'instance suprême et devait connaître le contentieux constitutionnel.

C'est donc bien beaucoup plus tard, précisément en 1992, que l'organe constitutionnel est devenue vraiment autonome tant au Sénégal qu'au Mali.

Il est vrai que cet accaparement de l'espace politique et économique par le clan du Chef de l'Etat favorise une stabilité institutionnelle. Toutefois, il est de nature à provoquer indiscutablement un blocage. Celui-ci se trouve accentué par le phénomène majoritaire.

L'Assemblée Nationale se comporte comme une chambre d'enregistrement car l'exécutif ne rencontre plus aucune voix discordante au sein de l'hémicycle. Les députés, au lieu de faire remonter les doléances de leurs électeurs, font l'inverse : ils interprètent auprès de ces derniers la volonté du Président de la République.

Nonobstant l'inaccomplissement de sa mission par la représentation nationale, les citoyens ne

---

<sup>428</sup> BOCKEL A., Le juge et l'Administration en Afrique francophone, Année africaine, Pédone, 1971, p. 27

disposent d'aucune arme pour la sanctionner car les prochaines compétitions électorales n'y changeront pas grand-chose. Les mêmes personnes seront reconduites du fait des tripatouillages récurrents. Les élections seront naturellement contestées. Néanmoins, leur manque de crédibilité ne modifiera nullement le cours des événements.

Ces différentes attitudes déplorables exacerbent inéluctablement les frustrations latentes des populations qui finissent par se persuader que seule la violence peut mener au changement.

Les populations de la périphérie n'ont pas tardé à se soulever et demander l'autonomie voire l'indépendance.

Certes, la proximité avec des zones de conflit n'y est sans doute pas étrangère. L'Algérie voisine du Mali a connu une longue guerre de libération de 1954 à 1962, puis une insurrection islamiste à la suite de l'interruption du processus électoral de 1991 que le parti islamiste était en phase de gagner. Au Sénégal, en plus du coup d'Etat survenu en Gambie, sa région de Casamance a dû subir les contrecoups de la lutte de libération du parti africain pour l'indépendance de la Guinée Bissau et du Cap Vert (PAIGC) et influencer le mouvement séparatiste.

En l'espèce, il faut saluer la bonne inspiration des Pères fondateurs de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) devenue depuis lors l'Union africaine (UA)<sup>429</sup>.

Ils ont eu en effet le mérite d'adopter la résolution appelant à respecter les frontières héritées de la colonisation évitant ainsi bon nombre de conflits armés.

Certes, cette initiative n'a pas empêché certains différends territoriaux entre pays voisins. Ainsi, une guerre connue sous le terme de guerre de Noël opposa, en 1985, le Mali et le Burkina Faso autour de la bande d'Agacher. Cette bande semi-désertique de 160 km de long et 30 km de large se trouvant entre les deux pays est réputée receler du gaz naturel et des ressources minières. Sans doute, les deux Etats espéraient que l'exploitation de ces ressources aiderait à améliorer leurs situations économiques respectives.

---

<sup>429</sup> La Charte de l'OUA a été rédigée en mai 1963 par le Président Modibo Kéita du Mali et le Président Sylvanus Olympio du Togo quelques temps avant sa mort. Elle a été signée par 32 Etats indépendants. L'OUA dont le siège se trouve à Addis Abeba, la capitale éthiopienne, sera remplacée en 2002 par l'UA portant créée en 2000 à Durban en Afrique du Sud.

Une autre guerre se déclencha, entre 1989 et 1991, avec comme acteurs le Sénégal et la Mauritanie, le long du fleuve Sénégal dont tous les deux sont riverains au niveau de Diawara, une localité de la région du Sénégal oriental. Le différend provient d'un accrochage entre bergers peulh mauritaniens et agriculteurs soninké sénégalais. Les différentes sécheresses ne sont pas étrangères à ces tensions.

Ces deux conflits ont occasionné de nombreuses victimes de part et d'autre. Ils sont infiniment regrettables notamment pour des populations qui ont toujours cohabité dans la concorde. Ils appellent incontestablement un renouveau démocratique, autrement dit, une indispensable présence citoyenne.

En cela, les bouleversements du début des années 1990 sont plus que salutaires. Ils attestent que la personnalisation du pouvoir devenait inacceptable. De plus en plus de voix s'élèvent, à juste titre, pour demander le respect de la loi fondamentale et surtout la limitation des mandats.

Cette trouvaille facilite incontestablement le renouvellement de la classe politique et empêche la reproduction des anciennes pratiques du parti unique.

Il s'avère donc inéluctable de changer les mentalités en opérant sur le processus d'autonomie politique des individus et la définition pertinente des véritables enjeux. Le vote demeure en l'espèce le seul mode d'accès au pouvoir après une compétition ouverte. Le résultat découle bien entendu d'une assise démocratique et appelle un véritable pluralisme politique.

Il n'empêche que la question nationale ne devra en aucun cas être escamotée. Une politique de décentralisation volontariste constitue en cela une alternative crédible. En l'occurrence, la régionalisation poussée à l'instar des terroirs qui composaient l'Empire du Mali tout en évitant l'émergence de collectivités locales ethniquement homogènes.

Cependant, la décentralisation ne va pas sans un encadrement juridique du pouvoir local. Celui-ci vise à apporter de la souplesse au sein de l'Etat unitaire en respectant les principes républicains à savoir la démocratie, l'égalité, la laïcité et l'indivisibilité du territoire national. Il est en effet question d'une libre administration relative mais jamais d'autonomie encore moins d'indépendance. Ces réformes nécessitent fondamentalement, au premier chef, l'adhésion des populations

concernées afin de prévenir leur défiance à l'égard du politique. Des écueils peuvent en effet se dresser pendant leur mise en place. Il s'agit notamment des risques de dérives clientélistes ou de corruption chez les élus locaux.

Il faut également se méfier du phénomène maraboutique. Le discours politique doit dissocier à l'avenir autant que faire se peut l'activité citoyenne de la religion. L'interférence du religieux dans le débat politique devient de plus en plus patente et davantage inquiétante eu égard à l'espace dévolu aux cultes et rites dans la société.

Ces interventions souvent intempestives ne se contentent pas seulement de troubler la sphère politique. Elles embrassent également l'Administration et rendent cruciale l'effectivité de l'Etat de droit et des droits humains.

Celui-ci exige une vigilance de tous les instants ainsi que l'atteste la récente crise malienne. Cet Etat faillit disparaître de la carte victime des coups de boutoirs conjugués de groupes fortement armés au Nord et des éléments aventuriers de son armée au Sud.

Outre l'enrayement de l'avancée des colonnes djihadistes et leur refoulement hors du territoire malien, la communauté internationale a permis le retour à l'ordre constitutionnel. Les soldats putschistes n'avaient d'autre choix que d'obtempérer.

Cependant, il n'est plus un secret pour personne que la politique sécuritaire mérite une attention toute particulière. La déroute des forces armées maliennes montre à tel point que l'impréparation et l'indiscipline des troupes peuvent conduire une nation au chaos.

Bien évidemment, la faiblesse des institutions ne peut être écartée tant il est indiscutable que la situation survenue dans le pays lui est imputable.

Toutefois, la fonction de contrôle ne se limite pas uniquement à celle du contrôle juridictionnel. Il y a les contrôles non juridictionnels qui sont tout autant propices à la consolidation de l'Etat de Droit et à la pérennisation de la démocratie. Il s'agit du contrôle politique, celui du Parlement<sup>430</sup>.

Certes, le pouvoir législatif rappelle inévitablement la fonction de faire la loi. Cette dernière

---

<sup>430</sup> De Gaulle : « Le Parlement doit faire des lois et contrôler le gouvernement sans gouverner lui-même, ni directement, ni par personnes interposées ». In discours d'Epinal du 29 septembre 1946, cité par P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, éd. LGDJ, 2011, note 2, p. 91

découle du principe de la séparation des pouvoirs.

Mais, cette représentation nationale n'est pas cantonnée au seul domaine de la loi qu'elle partage par ailleurs avec le gouvernement<sup>431</sup>. Ce sont ses activités normatives qui relèvent de sa compétence législative. En revanche, ses activités politiques ressortent de sa fonction de contrôle. Si le contrôle du Parlement tend à être de moins en moins vigoureux, celui de l'opinion publique passe pour être plus efficace et semble même se substituer au premier comme le montre le bannissement de l'homosexualité dans les deux pays.

Aussi étonnant qu'il paraît, ce bannissement n'est pas le fait des couches populaires mais des élites notamment celles de culture islamique. Les élites de culture occidentale sont plutôt indifférentes. Toutefois, elles ne sont pas imperméables au discours des tenants de la rigueur islamique. Cela se traduit par une législation réprimant la pratique de l'homosexualité comme étant une déviance. C'est le cas au Sénégal.

Certes, la loi malienne n'interdit pas l'homosexualité. Pour autant, la situation des homosexuels ne diffère pas dans les deux pays. Il est également vrai qu'ils se font plus discrets en République du Mali. Alors qu'au Sénégal, ils sont plus visibles. Ce qui contribue à agacer quelques dignitaires religieux.

Pourtant, les homosexuels occupent une fonction très utile dans la société qu'apprécient énormément les masses populaires. Ils constituent en effet un trait d'union entre les deux sexes opposés. Ils arrivent à renouer voire unir facilement les deux sexes sans qu'ils soient pris pour des proxénètes. Ils établissent aisément le contact avec l'autre genre humain. Ils sont d'une discrétion à nulle part égalable. Ils parviennent à briser les timidités. Ils disent tout haut ce que le commun des mortels pense tout bas.

Outre ce rôle social et même d'intermédiaire dans le bon sens du terme, ils ont toujours été à l'avant garde pour les questions de société.

Ainsi, bien avant l'avènement de la mode unisexe, ils ont été les premiers à franchir les barrières dressées entre hommes et femmes par des traditions plusieurs fois séculaires. Les homosexuels de

---

<sup>431</sup> En effet, l'exécutif a l'initiative des lois (projets de lois)

sexe masculin n'hésitaient pas à porter des habits féminins et celles de sexe féminin se comportaient en garçons. C'est également les homosexuels qui ont été les premiers à braver la division traditionnelle du travail d'après laquelle les hommes et les femmes devaient occuper des métiers différents. Les us et coutumes réservaient en effet certaines tâches selon le sexe. A présent, sans que cela suscite la réprobation, des hommes s'adonnent à faire la cuisine et à tous les travaux jadis dévolus aux femmes. Ces dernières n'hésitaient pas à leur tour de pratiquer la mécanique, la menuiserie voire la chasse -des métiers considérés autrefois comme devant ressortir aux hommes. Les homosexuels pratiquent aussi volontiers l'assistance sociale. C'est le cas de l'histoire de ce contrôleur homosexuel en fonction dans la compagnie des chemins de fer du Mali (CFM). Il s'abstenait de coller des amendes à des jeunes démunis, sans le sou, empruntant le train à destination de Bamako, la capitale malienne. Il lui arrivait très souvent d'héberger ces jeunes le temps d'une nuit à son domicile lorsque le train rentrait tardivement. Il rendait ce service gratuitement, sans arrière-pensée ; il était marié et père de famille. Comment ne pas mentionner cet autre homosexuel de cette Ville pieuse sénégalaise dont les associations féminines sollicitaient ses services à chaque événement festif, notamment à l'occasion des mariages et autres naissances, à cause de ses dons d'animateur.

Pourtant, malgré ces rôles positifs, les homosexuels se doivent, à présent, faire profil bas dans certains quartiers populaires, du fait d'un certain regain de radicalisme religieux.

Autrefois tolérée au pire considérée comme une maladie, l'homosexualité est dorénavant reçue comme étant une malédiction. Et, ses adeptes sont souvent poussés à l'exil. C'est l'aventure qui est arrivée à cet antiquaire de Sotuba dans la banlieue de Bamako. Il lui était reproché d'avoir des relations sexuelles avec son ami du même sexe. Les deux amoureux n'ont eu la vie sauve que grâce au respect dû au grand frère de l'un. Ils ont été obligés de fuir à destination de l'Europe. Ils ont, néanmoins, eu plus de chance que ces neuf sénégalais habitants de Mbao dans la banlieue de Dakar.

En effet, ceux-ci ont été arrêtés le 19 décembre 2009 par la Police à la suite d'une rafle au domicile du Président d'Aides Sénégal, une organisation de prévention du VIH auprès des personnes ayant

contracté le virus. Ils ont été condamnés par le Tribunal de Dakar le 7 janvier 2009 à huit années de prison pour acte impudique, contre-nature et association de malfaiteurs<sup>432</sup>. La Cour a considéré que l'organisation était une couverture qui rassemblait des individus pour des activités sexuelles avec comme prétexte de mener des programmes de sensibilisation et de prévention du VIH/sida.

Devant le tollé suscité par la sentence, notamment, dans la communauté internationale, le Président de la Cour a publiquement annoncé le 20 avril 2009 que sa juridiction ordonnait l'annulation du procès-verbal d'enquête, la procédure subséquente et la mainlevée des mandats de dépôts.

Par conséquent, les menaces notamment celles de la communauté internationale ont, en l'occurrence, porté leurs fruits. Toutes choses qui sont favorables à la consolidation de l'Etat de Droit.

---

<sup>432</sup> Selon la loi pénale sénégalaise : « Quiconque aura commis un acte indécent ou contre nature avec une personne du même sexe sera condamné de 1 à 5 ans et à verser une amende de 100000 à 1500000 francs CFA. Si l'acte a été commis avec une personne âgée de moins de 21 ans, la peine maximale devra être appliquée ».

## **Annexe : La Charte<sup>433</sup> de Kouroukan Fouga**

Les représentants du Mali et leurs alliés font à l'adresse des « oreilles du Monde entier », la proclamation suivante<sup>434</sup> :

### **Préambule<sup>435</sup>**

Le Mali fut fondé dans l'entente et l'amour, la liberté et la fraternité ; il ne saurait y avoir de discrimination ethnique ni raciale au Mali.

La faim n'est pas une bonne chose. L'esclavage n'est pas non plus une bonne chose ; il n'y a pas pire calamité que ces choses-là, dans ce monde. Tant que nous détiendrons le carquois et l'arc, la faim ne tuera plus personne au Mali. La guerre ne détruira plus jamais de village pour y prélever des esclaves. L'essence de l'esclavage est éteinte ce jour, d'un mur à l'autre du Mali. La razzia est bannie à compter de ce jour et les tourments nés de ces horreurs sont finis à partir de ce jour au Mali.

L'homme, en tant qu'individu fait d'os et de chair, de moelle et de nerfs, se nourrit d'aliments et de

---

<sup>433</sup> Pr D. T. Niane : « La découverte de la Charte a eu lieu lors d'un séminaire organisé à Kankan en République de Guinée à l'initiative de l'Agence de la francophonie par Intermedia Consultants International et le Centre d'Etudes linguistiques et Historiques par Tradition orale et regroupant des communicateurs modernes, des chercheurs et des communicateurs traditionnels provenant du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali et de diverses préfectures de la République de Guinée. Le texte recueilli à Kankan est un ensemble de règles de conduite, d'enseignements, de préceptes destinés à organiser la vie en société. L'énoncé qui ouvre la Charte présente les clans ou groupes qui composent la société. Il s'agit des catégories socio-professionnelles. Chacun de ces groupes a un rôle précis dans la société. Celle-ci est divisée en cinq catégories qui englobent toutes les populations de l'Empire : les clans porteurs de carquois ; les clans princiers ; les clans de marabouts ; les clans de gens de métiers et les esclaves. Le séminaire, grâce au collège des griots présents, a restitué l'intégralité des lois au nombre de 44 formant la Charte du Mandée ou Charte de Kurukan Fuga.» In La Charte de Kurukan Fuga, Aux sources d'une pensée politique en Afrique, Ed. L'Harmattan, 2008, Introduction, p. 10 et s.

<sup>434</sup> La transcription est de Monsieur Siriman Kouyaté, magistrat (conseiller à la Cour d'Appel de Kankan en République de Guinée - Konakry) et traditionaliste. Sa famille est gardienne du sosobala (le balafon -une sorte de xylophone- de Balla Fassèkè Kouyaté, griot de Soumaoro Kanté, Roi de Sosso puis de l'empereur Soundiata KEITA), à Niagasola en République de Guinée Konakry). Il a, sans trahir le texte, regroupé les « lois » par centre d'intérêt et les a présentées sous la forme d'une Charte ou Constitution avec des divisions thématiques suivantes : de l'organisation ; droits et devoirs ; des biens ; de la préservation de la nature ; dispositions finales.

<sup>435</sup> Youssouf Tata Cissé & Wâ Kamissoko : Soundiata, la gloire du Mali. La grande geste du Mali, tome 2, éd. Karthala-Arsan, 1991, p. 39 et s.

boissons. Mais son âme, son esprit vit de trois choses : voir ce qu'il a envie de voir ; dire ce qu'il a envie de dire et faire ce qu'il a envie de faire. Si une seule de ces choses venait à manquer à l'âme, elle souffrirait et s'étiolerait sûrement. En conséquence, chacun dispose désormais de sa personne. Chacun est libre de ses actes, dans le respect des interdits, des lois de la Patrie.

### **I. De l'organisation sociale :**

Article 1<sup>er</sup>. La société du grand Mandé<sup>436</sup> est divisée ainsi qu'il suit : Seize clans porteurs de carquois<sup>437</sup> ; Quatre clans princiers<sup>438</sup> ; Cinq clans maraboutiques<sup>439</sup> ; Quatre clans d'hommes de métiers<sup>440</sup> et les esclaves<sup>441</sup>.

Article 2. Les hommes de métiers (Nyamakala) se doivent de dire la vérité aux Chefs, d'être leurs conseillers et de défendre par le verbe, les règles établies et l'ordre sur l'ensemble de l'Empire.

Article 3. Les marabouts (Mori) sont nos maîtres et nos éducateurs en islam. Tout le monde leur doit respect et considération.

Article 4. La société est divisée en classes d'âge. A la tête de chacune d'elles est élu un chef. Sont de la même classe d'âge les personnes (hommes ou femmes) nées au cours d'une période de trois années consécutives. Les gens de la classe intermédiaire entre les jeunes et les vieux doivent participer à la prise des grandes décisions concernant la société.

Article 5. Chacun a le droit à la vie et à la préservation de son intégrité physique. En conséquence, tout acte attentatoire à la vie d'autrui est puni de mort

Article 6. Pour gagner la bataille de la prospérité, il est institué la « Könögbèn Wölö<sup>442</sup> ».

Article 7. Il est institué entre les Mandinkas<sup>443</sup> le « Sanankunya<sup>444</sup> » et le « Tanamanyöya<sup>445</sup> ». En

---

<sup>436</sup> Ce territoire couvre approximativement l'Empire du Mali en extension

<sup>437</sup> Ce sont ceux qui portaient arcs et flèches. C'étaient des guerriers et ils avaient pour mission de défendre l'intégrité de l'Empire ; leurs noms patronymiques étaient les suivants : Traoré ; Condé ; Camara ; Kourouma ; Kamissoko ; Magssouba ; Diawara ; Sacko ; Fofana ; Koïta ; Dansouba ; Diaby ; Diallo ; Diakitè ; Sidibé et Sangaré

<sup>438</sup> Ce sont les « Mansa si » en langue malinké : Konaté ; Kéïta ; Coulibaly et Soumano

<sup>439</sup> Ce sont les « Mori » en langue malinké : Cissé ; Berthé ; Touré ; Diané et Sylla

<sup>440</sup> Ce sont les « Nyamakalas » en langue malinké : Griots ; Forgerons ; Cordonniers et Tisserands

<sup>441</sup> Les esclaves ne constituaient pas, à proprement parler, un clan ; ils formaient plutôt un groupant traversant tous les autres clans

<sup>442</sup> Corporation de surveillance et de lutte contre la paresse et l'oisiveté

conséquence, aucun différend né entre ces groupes ne doit dégénérer, le respect de l'autre étant la règle. Entre beaux-frères et belles soeurs, entre grands-parents et petits-enfants, la tolérance et le chahut<sup>446</sup> doivent être le principe.

Article 8. La famille Kéita est désignée famille régnante sur l'Empire.

Article 9. L'éducation des enfants incombe à l'ensemble de la société. La puissance paternelle appartient par conséquent à tous.

Article 10. Adressons-nous mutuellement les condoléances<sup>447</sup>.

Article 11. Quand votre femme ou enfant fuit, ne le poursuivez pas chez le voisin.

Article 12. La succession étant, patrilinéaire ne donnez jamais le pouvoir à un fils tant qu'un seul de ses pères vit. Ne donnez jamais le pouvoir à un mineur parce qu'il possède des biens.

Article 13. N'offensez jamais les « Nyaras<sup>448</sup> ».

Article 14. N'offensez jamais les femmes nos mères.

Article 15. Ne portez jamais la main sur une femme mariée avant d'avoir fait intervenir sans succès son mari.

Article 16. En plus de leurs occupations quotidiennes, les femmes doivent être associées à tous nos Gouvernements.

Article 17. Les mensonges qui ont vécu et résisté 40 ans doivent être considérés comme des vérités.

Article 18. Respectons le droit d'aïnesse.

Article 19. Tout homme a deux beaux-parents : les parents de la fille que l'on n'a pas eue en mariage et la parole qu'on a prononcée sans contrainte. On leur doit respect et considération.

---

<sup>443</sup> Les populations du Mandé (Empire du Mali)

<sup>444</sup> Parenté à plaisanterie : elle consiste à créer des liens conviviaux qui concourent à la culture de la tolérance et de la coexistence pacifique. La parenté à plaisanterie est bien antérieure à l'assemblée tenue à Kouroukan Fouga mais c'est la Charte qui l'a institutionnalisée

<sup>445</sup> Parenté à interdit : c'est un pacte du sang qui instaure des relations très étroites assorties d'interdits

<sup>446</sup> Pratique du quolibet, de la dérision

<sup>447</sup> C'est une pratique bien établie, lorsqu'une famille est frappée d'un deuil de lui venir en aide en lui prodiguant assistance, solidarité et surtout contribution financière

<sup>448</sup> Paroliers attirés parmi lesquels, au premier chef, le griot

Article 20. Ne maltraitez pas les esclaves, accordez-leur un jour de repos par semaine et faites en sorte qu'ils cessent le travail à des heures raisonnables. On est maître de l'esclave mais pas du sac qu'il porte<sup>449</sup>.

Article 21. Ne poursuivez pas de vos assiduités les épouses : du chef, du voisin, du marabout, du féticheur, de l'ami et de l'associé.

Article 22. La vanité est le signe de la faiblesse et l'humilité le signe de la grandeur.

Article 23. Ne vous trahissez jamais entre vous. Respectez la parole d'honneur.

Article 24. Ne faites jamais du tort aux étrangers.

Article 25. Le chargé de mission ne risque rien au Mandé<sup>450</sup>.

Article 26. Le taureau confié ne doit pas diriger le parc.

Article 27. La jeune fille peut être donnée en mariage dès qu'elle est pubère sans détermination d'âge. Le choix de ses parents doit être suivi quel que soit le nombre des candidats. Le jeune garçon peut se marier à partir de 20 ans.

Article 28. La dot<sup>451</sup> est fixée à trois bovins : un pour la fille, deux pour ses père et mère.

Article 29. Le divorce est toléré pour l'une des causes ci-après : l'impuissance du mari ; la folie de l'un des conjoints ; l'incapacité du mari à assumer les obligations nées du mariage. Le divorce doit être prononcé hors du village.

Article 30. Venons en aide à ceux qui en ont besoin.

Article 31. Respectons la parenté, le mariage et le voisinage.

Article 32. Tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas.

Article 33. Dans les grandes assemblées, contentez-vous de vos légitimes représentants et tolérez-vous les uns les autres.

---

<sup>449</sup> Il est reconnu à l'esclave le droit de se constituer un pécule ; il est maître de sa gibecière – le sac qu'il suspend à son épaule- et que le maître n'a pas le droit de lui enlever

<sup>450</sup> Autre nom du Mali

<sup>451</sup> Charge supportée par tout homme qui demande en mariage une fille

## II. Des biens<sup>452</sup> :

Article 34. Il y a cinq façons d'acquérir la propriété : l'achat, la donation, l'échange, le travail et la succession. Toute autre forme sans témoignage probant est équivoque.

Article 35. Tout objet trouvé sans propriété connu ne devient propriété commune qu'au bout de 4 ans.

Article 36. La quatrième, mise bas d'une vache confiée, est la propriété du gardien.

Article 37. Un bovin doit être échangé contre quatre moutons ou quatre chèvres.

Article 38. Un oeuf sur quatre est la propriété du gardien de la poule pondeuse.

Article 39. Assouvir sa faim n'est pas du vol si on n'emporte rien dans son sac ou sa poche.

## III. De la préservation de la nature :

Article 40. La brousse est notre bien le plus précieux, chacun se doit de la protéger et de la préserver pour le bonheur de tous.

Article 41. Avant de mettre le feu à la brousse, ne regardez pas à terre, levez la tête en direction de la cime des arbres.

Article 42. Les animaux domestiques doivent être attachés au moment des cultures et libérés après les récoltes. Le chien, le chat, le canard, et la volaille ne sont pas soumis à cette mesure.

## IV. Dispositions finales :

Article 43. Balla Fassèkè KOUYATE est désigné grand chef des cérémonies et médiateur principal du Mandé. Il est autorisé à plaisanter avec toutes les tribus, en priorité avec la famille royale.

Article 44. Tous ceux qui enfreindront ces règles seront punis. Chacun est chargé de veiller à leur application sur l'ensemble du territoire impérial.

---

<sup>452</sup> Immeubles et meubles

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages généraux et spécialisés :**

- AMSELEK Paul, *La pensée d'Eisenmann*, éd. Economica, 1986
- AMSELLE Jean-Loup, *Logiques métisses, Anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris, éd. Payot, 1990, p. 111
- ARDANT Philippe, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 2007
- AUDIER Serge, *Le socialisme libéral*, éd. La découverte, coll. « Repères », Paris, 2006
- BA Amadou Hampâté, *Vie et enseignement de Tierno Bokar, Le Sage de Bandiagara*, éd. Du Seuil, 1980
- BA Amadou Hampâté, *Sur les Traces d'Amkoullel, L'enfant peul*, éd. Actes Sud, 1998
- BAZIN Jean, *A chacun son Bambara*, in *Au cœur de l'ethnie*, (sous la direction de Jean- Loup AMSELLE & Elikia M'BOKOLO), éd. La Découverte, 1985
- BACH Daniel C. (dir.), *Etats et sociétés en Afrique francophone*, éd. Economica, 1993
- BACQUE Raphaëlle, *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008
- BADIE Bernard, « *L'importé* », *Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992
- BAGAYOGO Shaka, « *L'Etat au Mali, Représentation, autonomie et mode de fonctionnement* », in Terray Emmanuel (éd.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987
- BARILARI André, *L'Etat de droit : réflexion sur les limites du juridisme*, éd. LGDJ, 2000
- BARRY Mamadou Aliou, *La prévention des conflits en Afrique de l'Ouest*, éd. Karthala, 1997
- BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique (La politique du ventre)*, éd. Fayard, 2006
- BENACHOUR Yadh, *La deuxième Fâtiha. L'Islam et la pensée des droits de l'homme*, PUF, Collection « Proche Orient », 2011
- BERNAUD Valérie, MIGNARD Jean-Pierre, MAGNON Xavier et FOUCHER Karine, *QPC – La question prioritaire de constitutionnalité : pratique et contentieux*, LexisNexis Litec, 2010
- BIDEGARAY Christian & EMERI Claude, *La responsabilité politique*, éd. Dalloz, 1998

BIGAUD Christian, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ (systèmes), 1996

BOCKEL Alain, *Le juge et l'Administration en Afrique francophone*, Année africaine, Pédone, 1971, p. 27

BOIS de GAUDUSSON V. Jean (du), CONAC Gérard, DESTOUCHES Christine, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, T2, Bruyant, 1998

BONNARD Roger, *Contrôle juridictionnel de l'Administration : étude de droit comparé*, Dalloz, éd. 2005

BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public français*, LGDJ, Paris, 1993

BORE Idy Hamadoun, *La planchette du député – étudiant*, éd. Bibliothèque Nationale, 2004

BOSQUIER Philippe et DIARRA Tiéman (dir.), *Population et société au Mali*, éd. L'Harmattan, 1999

BOULEGUE Jean, *Le Grand Jolof (XIIIème/XVIème siècles) : Les anciens royaumes Wolof (Sénégal)*, éd. Façade, Diffusion Karthala

BOURGEOIS Léon, *Essai d'une philosophie de la solidarité*, éd. Félix Alcan, Paris, 1902

BOURGI Albert et CASTERAN Christian., *Le printemps de l'Afrique*, éd. Hachette; 1991

BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, éd. Montchrestien, 1997

BRAIBANT Guy, *Le droit administratif français*, 3<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 1992

BRAIBANT Guy (*Mélanges en l'honneur de*), *Etat de droit*, éd. Dalloz, 1996

BRAIBANT Guy, QUESTIAUX Nicole et WIEVER Céline, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens (études comparées)*, Paris, Cujas, 1973

BRETON Jean-Marie, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*, LGDJ et NEA, 1978

BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, 2<sup>ème</sup> éd., T.IV, LGDJ, 1987

CABANIS André & MARTIN Michel Louis, *Les Constitutions d'Afrique francophone (évolutions récentes)*, éd. Karthala, 1999

CAMARA Fatou Kiné, « *La parité au Sénégal, une exigence de l'Etat de droit moderne conforme au droit constitutionnel précolonial* », in Louise Langevin (éd.), *Rapports sociaux de sexe/genre et droit*, Paris, Editions des Archives contemporaines : 85-104, 2008

CAPITANT René, *Ecrits constitutionnels*, éd. CNRS, 1982

CARRE de MALBERG René, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, éd. Librairie de la société du recueil Sirey, 1920

CELHTO (Centre d'Etudes Linguistiques et Historiques par la Tradition Orale – Bureau Union Africaine, Niamey), *La Charte de Kurukan Fuga : Aux sources d'une pensée politique en Afrique*, L'Harmattan, 2008

CENTRE de Recherche et de Formation sur l'Etat en Afrique (CREA), *Les défis de l'Etat en Afrique*, éd. L'Harmattan, 2007

CHAPUS René, *Droit administratif Général*, T1, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., 2001

CHAPUS, René *Droit administratif Général*, T2, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., 2001

CHERIF Alhassane, *La parenté à plaisanterie (Le Sanankouya), un atout pour le dialogue et la cohésion sociale en Guinée*, Paris, L'Harmattan, 2014

CHEVALLIER Jacques, « *Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle* ». Mélanges Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 289

CHEVALLIER Jacques, *La mondialisation de l'Etat de droit*, in *Droit et Politique à la croisée des cultures*, Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999, pp 325-337

CISSE Youssouf Tata & KAMISSOKO Wa Soundjata, *La gloire du Mali – La grande geste du Mali*, T2, éd. Karthala – Arsan, 1991

CISSOKO Sékéné Mody, *Tombouctou et l'empire Songhay*, NEA, 1975

COHENDET Marie- Anne, *La cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 2003

COHENDET Marie- Anne, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 3<sup>ème</sup> éd., 2006

COLLEYN Jean-Paul, *Bamana*, 5 Continents Editions, Milan, 2009

CONAC Gérard (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993

CONDE Maryse, *Ségou, Murailles de terre*, T1, L'HARMATTAN, 2002

CONDE Maryse, *Ségou, La terre en miettes*, T2, L'HARMATTAN, 2003

COULIBALY Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie : Enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999

- COULIBALY Abdou Latif, *Contes et mécomptes de l'ANOCI*, Paris, L'Harmattan, 2009
- COULIBALY Mariame, *Le droit et ses pratiques au Sénégal*, in *A la recherche du droit africain du XXIe siècle*, éd. Connaissances et Savoirs, 2005
- COULON Christian, *La tradition démocratique au Sénégal. Histoire d'un mythe*, in *Démocratie d'ailleurs : démocratie et démocratisation hors d'Occident*, (S/Dir.) de Christophe Jaffret, éd. Karthala, 2000
- COULON Jocelyn, *Dictionnaire mondial des opérations de paix : 1948-2011*, Athéna, Montréal, 2012
- COUTU Michel, *Légitimité de l'Etat de droit : autour de Max Weber*, éd. LGDJ, 2006
- DALOZ Jean – Pierre et QUANTIN Patrick (dir.), *Transitions démocratiques africaines, dynamiques et contraintes (1990 – 1994)*, éd. Karthala, 1997
- DARBON Dominique, (dir.) *La politique des modèles en Afrique – Simulation, dépolitisation et appropriation*, éd. Karthala-MSHA, 2009
- DARCY Gilles, *Contentieux administratif*, éd. A. Colin, 2000
- DARCY Gilles, *La responsabilité de l'administration*, Dalloz, 1996
- DARCY Gilles, DOAT Mathieu, PONCELET Christian, LABROT Véronique, *L'office du juge*, Les colloques du Sénat, 2006 ?
- DAVID Marcel, *Le Peuple, les droits de l'homme et la république démocratique*, Paris, l'Harmattan, 2002
- DELCAMP Alain, LE POURHIET Anne-Marie, MATHIEU Bertrand et ROUSSEAU Dominique (dir.), *Nouvelles questions sur la démocratie*, Dalloz, Coll. <<Thèmes>>, Paris, 2011
- DEVEY Muriel, *Le Sénégal*, éd. Karthala, 2000
- DIA Mamadou, *Afrique, le prix de la liberté*, Paris, L'Harmattan, 2001
- DIA Mamadou, *Sénégal, radioscopie d'une alternance avortée*, Paris, L'Harmattan, 2005
- DIABY Sékou Mamadou Cherif, *Les textes fondamentaux de la IIIème République du Mali*, éd. Librairie Bah, 1992
- DIAGNE Pathé, *Pouvoir politique traditionnel en Afrique Occidentale*, Présence Africaine, 1967

DIAL Fatou Bintou, *Mariage et divorce à Dakar. Itinéraires féminins*, Paris et Dakar, Karthala et Crepos, 2008

DIARRA Abdoulaye, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, éd. Karthala, 2010

DIARRA Cheick Oumar, *Le défi démocratique au Mali*, éd. L'harmattan, 1996

DIAWARA Daba, *Le contrôle de constitutionnalité des lois au Mali*, in CONAC Gérard (dir.), *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Economica, 1989, pp. 106-116

DIAWARA Gaoussou, *Abubakari II, explorateur mandingue*, éd. L'Harmattan, 2010

DIOP Abdoul Aziz, *Une succession en démocratie : les sénégalais face à l'inattendu*, L'Harmattan, 2009

DIOP Boubacar Boris, « Préface » de Gaye Mandiaye, *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade*, L'Harmattan, 2010

DIOP Cheik Anta, *L'Afrique noire précoloniale*, éd. Présence Africaine, 1987

DIOP Momar Coumba & DIOUF Mamadou, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, éd. Karthala, 1990

DIOUF Cheikhou, *Saint-Louis, une métropole islamique (Le patrimoine culturel et architectural)*, Saint-Louis, Presse Universitaires Gaston Berger, 2008

DIOUF Mamadou, *Le Sénégal, les ethnies et la Nation*, éd. L'Harmattan (UNRISD), 1994

DJIAN Jean-Michel, « *Les manuscrits de Tombouctou – Secrets, mythes et réalités* », éd. Lattès, 2012

DOKHAN David, *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*, LGDJ, 2001

DORE – AUDIBERT Andrée, *Une décolonisation pacifique : chroniques pour l'histoire*, éd. Karthala, 1999

DOUBLET Yves Marie, « *Le financement de la vie politique* », *Que sais-je ?*, Puf, 1990

DUCLERT Vincent & PROCHASSON Christophe, *Dictionnaire critique de la République*, Editions Flammarion

DUHAMEL Olivier, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Le Seuil, 2009

EISENMANN Charles, *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et idées politiques*, éd.

Panthéon, 2002

ES SAÏDI Abderrahmane, *Tarikh es Soudan*, éd. Librairie d'Amérique et d'Orient A. Maisonneuve, 1981

ETIEN Robert, *Droit Public Général*, CNED, éd. Foucher, 2007

FALL Iba, *Crise de la socialisation au Sénégal, suivi de réflexion sur les ontologies bambara et peule*, L'Harmattan, 2010

FALL Ismaïla Madior, *Les décisions et avis du Conseil Constitutionnel du Sénégal*, éd. Centre de recherche, d'études et de documentation sur les institutions et les législations africaines (CREDILA), Université Cheikh Anta Diop (UCAD), Dakar, 2008

FALL Ismaïla Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'Indépendance aux élections de 2007*, éd. Credila – Karthala – Crepos, 2009

FAVREAU Louis et FALL Abdou Salam (dir.), *L'Afrique qui se refait, Initiatives socioéconomiques des communautés et Développement en Afrique noire*, éd. Presses de l'Université du Québec, 2007

FAYE Cheik Faty, *Les enjeux politiques à Dakar (1945-1960)*, L'Harmattan, 2000

FOILLARD Philippe, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, éd. Paradigme, 16<sup>ème</sup> éd., 2010-2011

FOUGEROUSE Jean, *Le contentieux administratif en schémas*, éd. Ellipses, 2010

FOURNIER A. X., *La dynamique du pouvoir sous la Ve République : cohabitation et avenir des institutions*, Presses de l'Université du Québec, 2008

FRANCOIS Bastien, « *La Ve République confrontée au fait majoritaire* », in Marc CHEVRIER et Isabelle GUSSE (dir.), *La France depuis de Gaulle*, Presses de l'Université de Montréal, 2010

GALY Michel et SANNELLA Eléna (dir.), *Les défis de l'Etat en Afrique, Actes du colloque de Milan*, éd. L'Harmattan CREA, 2007

GALY Michel (dir.), *La guerre au Mali, comprendre la crise au Sahel et au Sahara : enjeux et zones d'ombre*, La découverte, Paris, 2013

GAUDIO Attilio, *Le Mali*, éd. Karthala, 1988

GAZIBO Mamoudou, et THIRIOT Céline (dir.), *La politique en Afrique (Etats des débats et pistes de recherche)*, éd. Karthala, 2009

GONIDEC Pierre - François, *Politique comparée du Tiers Monde*, Ed. Montchrestien, Les cours de droit, 1975, p. 356

GONIDEC Pierre - François, *Les systèmes politiques africains (Les nouvelles démocraties)*, éd. LGDJ, 1997

GONIN Patrick, KOTLOK Nathalie et PEROUSE de MONTCLOS Marc-Antoine (dir.), *La tragédie malienne*, Vendémiaire, Paris, 2013

GOUDON Thierry, *L'Etat, la politique et le droit parlementaire en Afrique*, éd. Berger-Levrault, 1987

GREMONT Charles, MARTY André, AG MOSSA Rhissa et TOURE Younoussa Hamara., *Les liens sociaux au NORD – Mali : entre fleuve et dunes*, éd. Karthala et Iram, 2004

GUEYE Sémou Pathé, *Du bon usage de la démocratie en Afrique*, Dakar, NEAS, 2003

GUYOMAR Mattias & SEILLER Bertrand, *Le contentieux administratif*, éd. Dalloz, 2010

HESSEL Stéphane, *Indignez-vous !*, Indigène éditions, 2010

HESSELING Gerti, DJIRE Moussa et OOMEN Barbara M. (éds), *Le droit en Afrique : expériences locales et droit étatique au Mali*, éd. Karthala et ASC, 2005

HUGON Philippe, *Géopolitique de l'Afrique*, 2<sup>e</sup> éd., Sedes, 2009

IGUE John Ogunsola, *Le territoire et l'Etat en Afrique, (les dimensions spatiales du développement)*, éd. Karthala, 1995

JACQUE Jean Paul, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 9e éd. Dalloz, 2012

JAN Pascal, *Le procès constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd. LGDJ, 210

JANSEN Jan, *Epopée, histoire, société ; le cas de Soundiata ; Mali et Guinée*, Paris, L'Harmattan, 2001

JULLIARD Jacques, *La reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*, éd. Flammarion, coll. « champ actuel », Paris, 2009

KAMTO Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire*, éd. LGDJ, 1987

KANTE Babacar, *Les méthodes et techniques d'interprétation de la Constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone*, in Melin-Soucramanien Ferdinand (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, 2005, p. 155 et s.

KÂTI Mahmoud, *Tarikh el Fettach*, éd. Librairie d'Amérique et d'Orient A. Maisonneuve, 1981

KI- ZERBO Joseph, et DIOULDE L., *La tradition orale : problématique et méthodologie des sources de l'histoire africaine*, Centre régionale documentaire pour la tradition orale (CRDTO)/UNESCO, 1972

KI- ZERBO Joseph & NIANE Djibril Tamsir, *Histoire générale de l'Afrique, T. IV : l'Afrique du XIIème au XVIème siècle*, éd. Présence Africaine./Edicef/Unesco, 1985

KONARE Adame Ba, *Sunjata : Fondateur de l'Empire du Mali*, NEA, Paris, 1983

KONARE Adame Ba, *Grandes dates du Mali* (en collaboration avec Alpha Oumar Konaré), EDIM, Bamako, 1983

KONARE Adame Ba, *L'épopée de Ségou : Da Monzon, un pouvoir guerrier*, éd. Pierre Marcel Favre, Lausanne, 1987

KONARE Adame Ba, *Dictionnaire des femmes célèbres du Mali*, éd. Jamana, 1998

KONARE Adame Ba, *Ces mots que je partage*, éd. Jamana, Bamako, 1998

KONARE Adame Ba, *L'Os de la Parole, Cosmologie du pouvoir*, Présence Africaine, 2000

KONARE Adame Ba, *Parfums du Mali (Dans le sillage du Wusulan)*, Cauris éditions, 2001

KONARE Adame Ba (Dir.), *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du Président Sarkozy*, La Découverte, 2008

KONATE Moussa, *Le prix de l'âme*, Présence Africaine, 1981

KONATE Moussa, *Une aube incertaine*, Présence Africaine, 1985

KONATE Moussa, *L'or du diable*, L'Harmattan, 1985

KONATE Moussa, *Fils du chaos*, L'Harmattan, 1986

KONATE Moussa, *Chronique d'une journée de répression*, L'Harmattan, 1988

KONATE Moussa, *Les Saisons*, éd. Jamana-Bamako, 1990

KONATE Moussa, *Mali, Ils ont assassiné l'espoir*, L'Harmattan, 1990

- LAPIERRE Jean William, « *Vivre sans Etat ?* », *Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Seuil, 1977
- LAUVAUX Philippe, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002
- LASCOMBE Michel, *Le droit constitutionnel de la Vème République*, L'Harmattan, 2010
- LEROUX Pierre, *De l'humanité, de son principe et de son avenir*, éd. Perrotin, Paris, 1840
- LEYNAUD Emile & Cisse Youssouf Tata, *Paysans Malinkés du Haut-Niger : Traditions et développement en Afrique de l'Ouest*, éd. Imprimerie du Mali, Bamako, 1978
- LENOIR Norbert, *La démocratie et son histoire*, PUF, 2007
- LOCK John, « *Traité du gouvernement civil* », chapitre XIII, rééd. Flammarion, 1992
- LOMBARD Jacques, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Colin, 1967
- LUCHAIRE François, *Le juge constitutionnel en France et aux Etats-Unis. Etude comparée*, Paris, éd. Economica, 2002
- LY TALL Madani, *Contribution à l'histoire de l'Empire du Mali*, (XIIIe-XVIe s.), NEA, 1977
- MASCLET Jean Claude, « *Le prix de la démocratie. Recherche sur la réglementation des dépenses et des ressources des partis politiques et sur la question de leur financement public. Etudes de finances publiques* », in *Mélanges en l'honneur de Paul Gaudemet*, Paris, Economica, 1984
- MASCLET Jean Claude, *Le droit des élections politiques*, Paris, Puf, collection Que sais-je ? N° 2643, 1992
- MAPPA Sophia, *Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique (L'illusion universaliste)* éd. Karthala, 1998
- MARFAING Laurence et SOW Mariam, *Les opérateurs économiques au Sénégal : entre le formel et l'informel, 1930-1996*, Karthala, 1999
- MARFAING Laurence et WIPPEL Steffen (dir.), *Les relations transsahariennes à l'époque contemporaine : un espace en constante mutation*, Ed. Karthala, Paris et ZMO, Berlin, 2004
- MARTINEZ-GROS Gabriel, *Ibn Khaldûn et les sept vies de l'Islam*, éd. Sindbad-Actes Sud, 2006
- MARUT Jean-Claude, *Le conflit de Casamance. Ce que disent les armes*, Karthala, 2010

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, éd. LGDJ, 2002

M'BAYE Kéba, *"Droits de l'homme et pays en développement – Humanité et droit international"*, in *Mélanges René-Jean DUPUY*, éd. Pedone, 1991, pp. 212 et s.

M'BEMBE Achille, *De la post colonie : Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, éd. Karthala, 1999

M'BOKOLO Elikia, *L'Afrique au XXe siècle : Le continent convoité*, éd. Le Seuil, 1985

MBORANTSUO Marie-Madeleine, *La contribution des cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, éd. Economica, 2007

MONTBRIAL Thierry (de) et KLEIN Jean (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, PUF, Paris, 2000

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, "chapitre VI", Genève, Barrillot & fils, 1748

MONTESQUIEU, *Les lettres persanes*, Collections Universitaires de France, éd. Roches, 1929

MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit administratif*, Montchrestien, 10<sup>ème</sup> éd., 2007

N'DIAYE Guédel, *L'échec de la Fédération du Mali*, éd. NEA, 1980

N'DIAYE Lamine, *Parenté et mort chez les Wolof : traditions et modernité au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2009

NDOYE Doudou, (Présentation), *Mélanges Africains – Constitutions et Institutions Publiques Africaines*, Etudes Doctorales, EDJA, 2012

NILS Anderson et LAGOT Daniel (dir.), *Responsabilité de protéger et guerres « humanitaires » : le cas de la Libye*, L'Harmattan, Paris, 2012

O'BRIEN Donal Cruise ; DIOP Momar-Coumba & DIOUF Mamadou, *La construction de l'Etat au Sénégal*, éd. Karthala, 2002

PANDOLFI Paul, *Les Touareg de l'Ahaggar. Parenté et résidence chez les Dag-Ghali*, Paris, Karthala, 1998

PARTENARIAT pour le développement Municipal, *état de la décentralisation en Afrique*, éd. Karthala, 2003

PAUGAM Serge, *Repenser la solidarité*, PUF, 2007

PIGA Adriana, *Dakar et les ordres soufis. Processus socioculturels et développement urbain au Sénégal contemporain*, L'Harmattan, 2001

QUANTIN Patrick (dir.), *Voter en Afrique : comparaisons et différenciations*, L'Harmattan, 2004

QUERMONNE Jean-Louis, *L'alternance au pouvoir*, Montchrestien, 2003

RAIMBAULT Philippe, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, LGDJ, Lextenso éditions, 2009

RONDEAU Chantal, *Les paysannes du Mali : espaces de liberté et changements*, Karthala, 1994

ROBERT Jacques, *Libertés publiques et Droits de l'homme*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> éd., 1993

ROPIVIA Marc-Louis, *Géopolitique de l'intégration en Afrique noire*, éd. L'Harmattan, 1994

ROSANVALLON Pierre, *La contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, éd. Le Seuil, Paris, 2006

ROUAULT Marie-Christine, *Droit administratif*, Gualino, 4<sup>ème</sup> éd., 2007

ROUPPERT Bérangère, (dir.), *Sahel. Eclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, GRIP, Bruxelles, 2013

ROUQUETTE Rémi, *Petit traité du procès administratif*, 4<sup>ème</sup> édition, Praxis Dalloz, 2010

ROUSSEAU Dominique, *Droit du Contentieux Constitutionnel*, Montchrestien, 7<sup>ème</sup> éd.

SAINT-MARTIN Yves-Jean, *Le Sénégal sous le Second Empire : naissance d'un empire colonial (1850/1871)*, éd. Karthala, 1989

SALL Alioune, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest : une approche institutionnelle*, L'Harmattan, 2006

SALL Alioune, *Abdoulaye Wade et ses projets pour les femmes : entre parité et financement des associations*, in DIOP Momar-Coumba (dir.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : Le sopi à l'épreuve du pouvoir*, CRES-L'Harmattan, 2013

SALL Alioune, *L'affaire Hissène Habré ; aspects judiciaires nationaux et internationaux*, L'HARMATTAN, 2013

SANANKOUA Bintou (éd.), *Les Etats – Nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali*, éd. Karthala, 2007

SANANKOUA Bintou et BRENNER Louis (dir.), *L'Enseignement islamique au Mali*, Jamana, Bamako, 1991

SARR Fatou, *L'entrepreneuriat féminin au Sénégal ; la transformation des rapports de pouvoirs* (Préface de Samir Amin), L'Harmattan, 2001

SARR Felwine, *Méditations africaines*, L'HARMATTAN, 2012

SARR Ibrahima, *La démocratie en débats. L'élection présidentielle de l'an 2000 dans la presse quotidienne sénégalaise*, L'Harmattan, 2007

SECK Assane, *Emergence d'une démocratie moderne ; 1945-2005 : Un itinéraire politique*, éd. Karthala, 2005

SIDIBE Ousmane Oumarou & KESTLER Gérard (dir.), *Démocratie et concertation nationale : la mise en oeuvre du Conseil économique, social et culturel du Mali*, éd. L'Harmattan, 1994

SINOUE Alain, *Comptoirs et Villes coloniales du Sénégal ; Saint-Louis, Gorée et Dakar*, éd. Karthala et Orstom, 1993

SOUANE Lamine, *SENEGAL, Histoire d'une démocratie confisquée*, L'Harmattan, 2012

SOW SIDIBE Amsatou, *Le pluralisme juridique en Afrique (L'exemple du droit successoral sénégalais)*, Tome I., LGDJ 1991

SY Alpha Amadou, *Le 23 juin au SENEGAL (ou la souveraineté reconquise)*, L'Harmattan, 2012

SY Mouhamadou Mounirou, *La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique, L'exemple du Sénégal*, L'Harmattan, Paris, 2007

SY Seydou Madani, *Recherche sur l'exercice du pouvoir en Afrique noire*, éd. Pédone, 1965

THIAM Samba, *Introduction historique au droit en Afrique*, éd. L'Harmattan, 2011

TOTTE Marc, DAHOU Tarik et BILLAZ René (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, éd. Karthala, 2003

TOURAINÉ Alain, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, éd. Fayard, Paris, 1994

TRAORE Aminata, *L'Etat : L'Afrique dans un monde sans frontières*, éd. Actes Sud, 1999

TRAORE Aminata, *Le viol de l'imaginaire*, éd. Actes Sud Fayard, 2002

TRAORE Mamadou, *Patronymes, Patrimoine et Identité, Noms et mots dogon*, L'Harmattan, 1994

- TROPER Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle*, LGDJ, 1973
- TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, éd. LGDJ, 2011
- TÜRK Pauline, *Théorie générale du droit constitutionnel*, Gualino éditeur, 2007
- VELLEY Serge, *Droit administratif*, 11e éd. Vuibert, 2014
- VILMER Jean-Baptiste Jeangène, *La guerre au nom de l'humanitaire*, PUF, Paris, 2012
- WADUD Amina, *Le Coran et les Femmes : relire le texte sacré dans une perspective féminine*, 2nd ed. Oxford University Press, 1992
- XYNOPOULOS Georges, *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, Allemagne et Angleterre*, LGDJ, 1995
- WADE Abdoulaye., *Un destin pour l'Afrique*, éd. Karthala, 1989
- WING Susanna, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007), La quête d'un Etat de droit*, éd. Karthala, 2013
- ZEINI Moulaye & KEITA Amadou (Docteurs), *L'Assemblée Nationale du Mali sous la Troisième République*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008
- ZOURABICHVILI Salomé, *L'exigence démocratique. Pour un nouvel idéal politique*, Bourin, PARIS, 2011
- ZUCCARELLI François, *La vie politique Sénégalaise (1789/1940)*, éd. CHEAM, 1988

### **Thèses et Mémoires**

- BAUDAIS Virginie, *L'institutionnalisation de l'Etat en Afrique : Les trajectoires comparées du Mali et du Niger*, Thèse, Toulouse 1, 2006
- BOIRO Yaya, in *L'indépendance de la Magistrature en Afrique : le cas de la Guinée*, *Mémoire de fin d'études, Droits fondamentaux*, Université de Nantes et Paris X Nanterre, AUPELF-UREF, 1996/1997
- CISSE Cheik, *Contribution à l'étude des institutions publiques du Mali*, Thèse Paris, 1976
- CISSOKO Diango, *La fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Thèse Rouen, 1985

COLLET Martin, *le Contrôle juridictionnel des actes des Autorités administratives Indépendantes*, Thèse de doctorat, Paris II, 2002

DIAGNE Mayacine, *L'efficacité du contrôle contentieux exercé sur l'Administration sénégalaise*, Thèse, Aix-Marseille, 1990

DIAKITE Mamadou, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au Mali*, Thèse, Paris 1, 1985

DIARRA Gaoussou, *L'expérience maritime d'un pays enclavé : le cas du Mali*, Thèse de doctorat, Aix-Marseille, 1991

DIOP Elhadj Oumar, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : Recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2005

DIOP Samba, « *Thiaroye 44* » *Massacre de tirailleurs ex-prisonniers de guerre*, Mémoire de Maîtrise, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 1993, 92 p.

FALL Alioune Badara, *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique : essai de transposition du droit administratif dans un pays d'Afrique noire francophone*, Thèse, Bordeaux, 1994

FALL Ismaïla Madior, *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne*, Thèse, Dakar, 2001

FISCHER Bénédicte, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Thèse, Université de Grenoble, 2011

FITOUX Michel, *La fédération du Mali : Naissance et Perspectives*, Mémoire de DES (Droit Public), 1959, (dir. Du Pr. Hauriou A.)

FOUMANE ZE Edmond Claude, *Contentieux constitutionnel en Afrique noire et à Madagascar*, Thèse Limoges, 1992

GOLOGO Yaya, *La problématique de l'Etat fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 2009

KANTE Babacar, *Unité de juridiction et droit administratif, l'exemple du Sénégal*, Thèse de

doctorat, Orléans, 1983

KEÏTA Lansana-Condé, *Les attributions des Assemblées législatives dans les pays d'Afrique noire d'expression française*, Thèse Paris 1, 1972

LERON Jérôme, *Pluralisme et paris politiques en droit public français*, Thèse, Lyon 2, 1999

MANSON Stéphane *La notion d'indépendance en droit administratif*, Thèse, Paris 2, 2004

MELLA Elizabeth, *Contribution à la théorie de l'acte administratif local : étude sur les spécificités des actes unilatéraux décentralisés*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 1999

MOUTOUH Hugues, *Recherches sur un droit de groupes en droit public français*, Thèse, Montesquieu Bordeaux IV, 1997

N'DIAYE Abdoul Hamid, *La fonction présidentielle dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Mémoire DEA, Univ. Paris 2, 2001

PAPAEFTHYMIIOU Sophie, '*Droit privé – Droit public*' dans la théorie du droit et de l'Etat, Thèse de doctorat, Paris X, 1994

PROUZET Michel, *Le contrôle de la constitutionnalité en France*, Thèse, Paris II, 1970 (dat.), p. 266 et s.

ROBLOT-TROIZIER Agnès, *Contrôle de Constitutionnalité et Normes visées par la Constitution Française*, Thèse de doctorat, Paris II, 2005

SAMSON Ferdinand, *Entre Confrérie et islamisme : le Dahiratoul Moustarchina Wal Moustarchidaty, un nouveau mouvement religieux au Sénégal*, Thèse de Doctorat, EHESS, Paris, 2002

SCHAEGIS Christel, *Progrès scientifique et responsabilité*, Thèse, 1995, Université Paris 13

SENE Rokhaya, *La problématique de la population et de la pauvreté au Sénégal dans un contexte d'ajustement structurel*, Dakar, UCAD, Thèse de Doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Géographie, 2005

TOURE Cheickna., *La fiscalité comme instrument de politique économique et sociale*, Thèse pour le doctorat en droit, Paris II, 1998

TRAORE Bakary, *L'évolution des partis politiques au Sénégal depuis 1964*, Mémoire, 1964

TRAORE Hamaye., *L'évolution constitutionnelle du Mali*, Thèse Univ. Paris 2, 1977

TRAORE Ibrahima, *Le contrôle juridictionnel : élément de détermination et de qualification d'un Etat de droit*, Mémoire Master 2, Univ. Paris 13, 2008

TRAORE Mamadou Balla, *Société initiatique et régulation sociale chez les Malinké et Bambara du Mali*, Thèse, Paris 1, 1980

VELLEY Serge, *Les origines du principe de légalité en droit public français*, Thèse de doctorat, Paris X, 1988

### **Revues**

AMSELEK Paul, « *Réflexions critiques autour de la conception Kelsienne de l'école juridique* », RDP, T1, 1978, pp. 5-19

BAYART Jean-François, *La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ?*, Politique africaine, n° 43, octobre 1991

BERTRAND Monique, « *Un an de transition politique : de la révolte à la troisième République* », Politique Africaine, vol. 47, 1192, pp. 9-22

BORGETTO Michel, *La Devise : « Liberté, Egalité, Fraternité »*, Paris, PUF, 1997, Que sais-je, n° 3196

BOURGEOIS André, « *Les rébellions touareg : une cause perdue ?* », Afrique contemporaine n° 180, 1996, pp. 99-115

BRAIBANT Guy, « *Questions pour le droit administratif* », AJDA, n° spécial, 1995, p. 25

BELANGER Michel, « *La responsabilité politique du chef de l'Etat* », RDP, 1979, 5, p. 1265 et s.

BENETTI Julie, « *L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République)* », in Florence CHALTIEL et Bastien FRANCOIS (dir.), « *Les 50 ans de la Ve République* », Les petites affiches, n° 138, 2008

BOCKEL Alain, « *Sur la difficile gestation d'un droit administratif sénégalais. Brèves réflexions à partir de quelques décisions rendues en plein contentieux* », in Annales Africaines, 1973, pp. 137-151

BOIS DE GAUDUSSON Jean (du), *Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques- Points de repères et interrogations* in *Afrique contemporaine*, n° 164, déc.-déc., 1992, pp 51 et s.

BURDEAU Georges, *une survivance, la notion de Constitution*, Sirey, 1956, p. 53

CANUT Cécile, « *Construction des discours identitaires au Mali : ethnicisation et instrumentalisation des senankuya* », *Cahiers d'études africaines*, n° 184, 2006, pp. 967-986

CHEVALIER Jacques, « *L'Etat de Droit* », *RDP*, 1988, p. 313

CHEVENEMENT Jean-Pierre et LARCHER Gérard, *Rapport d'information « Mali, comment gagner la paix ? »*, Paris, Commission des affaires étrangères du Sénat, avril 2013

COHENDET Marie Anne, *Le Président de la République*, Dalloz-Sirey, 2010

DARCY Gilles, *La libre administration des collectivités locales*, Colloque organisé par l'Université Franche-Comté et l'Association des Institutions Universitaires de Formation et de Recherche en administration locale, Arc-et-Scénans et Besançon, 19-20 avril 1984, sous la direction de Jacques Moreau, ... et Gilles Darcy, 1984

DE SOTO Jean, « *La notion de juridictions* » *D.* 1956, chr. 46

EMERI Claude, « *De l'irresponsabilité présidentielle* », *Pouvoirs*, 41, *Le Président*, 1987, p. 133

FALL Ismaïla Madior, *L'évolution constitutionnelle du Sénégal*, Coll. CREDILA/CREPOS, 2007

FAVOREU Louis, *Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs public*, *RDP*, 1965, 5 et s.

FAY Claude, « *La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture* », *Cahiers d'études africaines*, vol. XXXV (1), n° 137, 1995, pp. 19-53

GALTIER Gérard, *Un exemple d'écriture traditionnelle mandingue : Le « masaba » des Bambaras -Masasi du Mali*, *Journal des Africanistes*, 1987, Vol. 57, n°) 57-1-2, pp 255-266

GANDOLFI Alain, *Naissance et mort sur le plan international d'un Etat éphémère : La fédération du Mali*, *Annuaire français de droit international*, VI, 1960, (extrait), éd. CNRS

GAUDEMET Paul, *La séparation des pouvoirs : mythe et réalité*, Dalloz, 1961, chr., p. 121

HAURIOU Maurice, « *Les éléments du contentieux* », *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1905, p. 1

HOLDER Gilles, « *Chérif Ousmane Madani Haïdara et l'association islamique Ançar Dine* », Cahiers d'études africaines vol. 2, n° 206-207, 2012, pp. 389-425

JAN Pascal, *Le Gouvernement de la Ve République*, La documentation française, 2002

JUILLARD Patrick, « *L'aménagement de l'article 61 de la Constitution française de 1958. Difficultés de changement en matière constitutionnelle* », RDP, 1974, p. 1703 s.

KELSEN Hans, *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)*, RDP, 1928, p. 204

KONARE Adame Ba, *Sonni Ali Ber*, Etudes Nigériennes n° 40, Paris, 1977

LARCHE Jacques, « *Le Conseil constitutionnel, organe du pouvoir d'Etat* », AJDA, 2008, p. 132

LAUVAUX Philippe, « *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel* », Pouvoirs 2010, p. 23

LOUM Aminata, « *Point de vue de l'islam sur certains aspects de la vie sociale* », Kureel Bu Yiw Bi, Journal de Farlu Ci Dine Dji, Mensuel des habitants de Cambérène, octobre : 1-9, 2001

MADIOT Yves : *Universalisme des droits fondamentaux et progrès du droit*, Les Petites Affiches, 28

MASSOT Jean, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, La documentation française, 1997

MASSOT Jean, *Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement*, La documentation française, 2008

MATHIEU Bertrand, *La dignité de la personne humaine : quel droit ? Quel titulaire ?* D., 1996, chron. ; p. 283

MBACKE Mouhamadou Moctar, « *Le contrôle juridictionnel de l'Administration* », in revue EDJA, juillet-août 1987

PHILIPPE Xavier., *La question prioritaire de constitutionnalité*, RFDC, éd. PUF, avril 2010, n° 82

RESEAUX documentaires pour le développement, *L'Etat de droit (sources d'information sur vingt pays d'Afrique et Haïti)*, Publications Associations IBISCUS (Paris), CEAN (Bordeaux), avril 1997

RIALS Stéphane, « *Les incertitudes de la notion de Constitution sous la Vème République* », RDP,

1984, p. 587

ROSSETTO Jean, « *L'introuvable faute des gouvernants* », *Droits*, 1987, n° 5, p. 107 et s.

ROUSSEAU Dominique, « *La question préjudicielle de constitutionnalité : un big - bang juridictionnel* », *RDP*, 2009, p. 631

ROUSSEAU Dominique, « *Une surrection, la notion de Constitution* », *RDP*, 1990, p. 5

SECK N'Dèye Fatou, « *Affaires Safiétou N'Diaye, Souleymane Diouf dit Fara, Mor Talla Sow et Babacar Sakho, La RADDHO au chevet de "4 victimes du système"* », *L'Observateur*, 2409, 1-9 octobre : 5, 2011

SINDJOURM Luc, Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, Bamako du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2000, « *La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africainiste* »

SOW Fatou, « *Nos politiques ont une mauvaise compréhension du rôle social des femmes* », *La Gazette du pays*, 2012 May2, Dakar, 2012

SY Papa Demba, « *Le contrôle de l'Exécutif par le Conseil* », Journée d'Etudes en hommage au Professeur Bakary TRAORE, Etudes inédites, Dakar, 1995

TRAORE Baba et al., *Enquête démographique et de santé au Mali 1987*, Institut du Sahel, Bamako, 1989

TROPER Michel « *La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul AMSELEK* », *RDP*, T1, 1978, pp. 1523-1536

VEDEL, Georges « *Le Conseil Constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme* », *Pouvoirs*, 1988, n° 45, p. 149

VERPEAUX Michel, « *Question préjudicielle et renouveau constitutionnel* », *AJDA*, 2008, p. 631

WITTMANN Frank, *La presse sénégalaise et ses dérives*, *Politique africaine* n° 101, mars-avril 2006, p. 184

<b>Table des matières</b>	<b>Page</b>
<b>Sommaire</b>	4
<b>Avant-propos</b>	5
<b>Introduction</b>	8
<b>A. Contrôle juridictionnel et système traditionnel</b>	10
1°) L'organisation politique	11
a) Le pouvoir exécutif traditionnel	11
b) Le pouvoir judiciaire traditionnel	21
2°) L'organisation sociétale	25
a) Le brassage ethnique	25
b) La correspondance des noms patronymiques	28
c) Le système successoral	29
d) Le système religieux	34
<b>B. Contrôle juridictionnel et système colonial</b>	39
1°) L'indigénat	39
a) L'expansion coloniale	40
b) L'administration directe	41
c) La pétition des populations de Saint-Louis du Sénégal	43
d) La révolte des populations originaires des quatre communes	44
e) Les tirailleurs sénégalais	46
f) L'extension de la citoyenneté française	47
2°) L'émancipation	48
a) L'autonomie interne	48
b) La communauté française	50

c) La fédération du Mali	50
d) Les indépendances	52
e) Les malentendus entre les dirigeants de la fédération du Mali	54
<b>C. Contrôle juridictionnel et Etat de droit</b>	<b>57</b>
1°) Le principe de la hiérarchie des normes	57
2°) Le principe de la séparation des pouvoirs	57
3°) Le respect des droits fondamentaux	58
4°) L'indépendance des juridictions	59
<b>Première partie : La soumission de l'Etat au droit</b>	<b>62</b>
Chapitre I : Le délicat contrôle des juridictions	66
Section 1. Le pouvoir juridictionnel	67
Paragraphe 1. L'ordre constitutionnel	68
A. L'émergence de l'ordre constitutionnel	69
1. La désignation des membres de l'organe constitutionnel	71
2. L'autorité du juge constitutionnel	73
B. La garantie du respect de la constitutionnalité des normes	75
1. La compétence du juge constitutionnel	76
a) Des décisions de nature non juridictionnelle	76
b) Des décisions de nature juridictionnelle	78
2. La procédure devant le juge constitutionnel	86
a) Le contrôle a priori	86
b) Le contrôle a posteriori	87
Paragraphe 2. L'ordre administratif	88
A. L'affirmation de la justice administrative	89
1. L'organisation de la justice administrative	90
2. L'autonomie de la justice administrative	93
B. La garantie du respect de la légalité des actes administratifs	94

1. La compétence du juge administratif	95
2. La procédure devant le juge administratif	98
Section 2. La responsabilité de la puissance publique	100
Paragraphe 1. La responsabilité des gouvernants	102
A. La responsabilité politique	104
1. L'irresponsabilité du Président de la République	105
a) Les pouvoirs non dispensés de contreseing	106
b) Les pouvoirs non soumis à la règle du contreseing	107
2. Le fait majoritaire	110
a) La majorité présidentielle	110
b) La majorité parlementaire	112
B. La responsabilité pénale	113
1. L'immunité judiciaire	114
2. Le privilège de juridiction	122
a) La constitution de la Haute Cour de Justice	122
b) La procédure devant la Haute Cour de Justice	124
Paragraphe 2. La responsabilité de l'Administration	129
A. L'irruption inévitable de la puissance publique	129
1. L'exigence d'une bonne gestion des deniers publics	130
2. L'engagement de responsabilité favorable aux victimes	134
B. Une responsabilité difficile à mettre en œuvre	136
1. La présidentialisation de l'Administration	138
2. L'entrave des structures sociétales	142
Chapitre II : Une nouvelle approche de l'exercice du pouvoir	151
Section 1. Le respect des règles préétablies	151
Paragraphe 1. La prééminence de règles transcendantes	152
A. La hiérarchie des normes	153

1. La sanctuarisation de la Constitution	154
2. L'indispensable extension de l'ordre juridique	157
a) Les pratiques traditionnelles	158
b) Les normes internationales	160
B. La démocratie représentative	161
1. La séparation des pouvoirs	162
2. L'indépendance de la justice	165
a) Le statut du juge	167
b) Une autonomie structurelle relative	169
Paragraphe 2. La protection des personnes	173
A. La défense des libertés fondamentales	174
1. La sécurité juridique	175
2. La liberté d'expression	177
B. Le rapprochement avec les administrés	180
1. La transparence dans les activités de l'administration	181
a) La levée de l'anonymat	181
b) L'accès aux services publics	182
c) L'accès aux documents administratifs	182
d) L'attribution des marchés publics	182
2. L'encadrement des actes administratifs	179
Section 2. La régulation de la représentativité nationale	183
Paragraphe 1. La rationalisation du régime	184
A. Le réaménagement de l'exécutif	185
1. La délimitation des pouvoirs du Président de la République	186
2. La redéfinition des prérogatives du gouvernement	188
B. La plénitude du pouvoir législatif	191
1. La relation collaborationniste	192

a) La fonction législative	192
b) La fonction de contrôle	194
2. La relation conflictuelle	197
a) La question de confiance	197
b) La motion de censure provoquée	198
c) La motion de censure spontanée	199
d) La tentation du bicaméralisme	202
Paragraphe 2. La mobilisation électorale	204
A. Le renouvellement électif	205
1. La limitation des mandatures	205
2. La définition des incompatibilités	206
B. La culture de l'alternance	207
1. Le respect des institutions	208
2. L'institutionnalisation de l'opposition	211
a) La nécessité d'un contre-pouvoir	212
b) Un exutoire pour les populations	214
c) La transhumance	215
d) La recommandation en politique	216
<b>Conclusion de la première partie</b>	217
<b>Deuxième partie : La consolidation efficiente de l'Etat de droit</b>	219
Chapitre I : La pérennisation de la culture démocratique	222
Section 1. La sacralisation de la personne humaine	222
Paragraphe 1. La socialisation des rapports humains	223
A. La solidarité africaine	225
1. L'affermissement des liens sociaux	225
a) Les différentes parentés	226
b) L'institution de la parenté à plaisanterie	228

c) L'hospitalité	232
2. Le règlement des conflits	232
a) La palabre	233
b) L'institution du vestibule	235
c) L'intercesseur traditionnel	236
B. Le solidarisme	237
1. Une doctrine de philosophie politique et sociale	238
2. Une doctrine au service d'un idéal de justice sociale	239
Paragraphe 2. La préservation de la dignité humaine	242
A. L'affirmation du principe de la dignité humaine	243
1. La persistance de traditions séculaires	243
2. L'inévitable ouverture au monde extérieur	245
B. La conception africaine des droits de l'homme	251
1. La prééminence du collectif	251
2. La rupture avec la conception individualiste des droits de l'homme	253
Section 2. La question nationale	256
Paragraphe 1. La demande sociétale	256
A. L'émergence d'une démocratie d'opinion	258
1. Le goulet d'étranglement	258
2. L'étau des contestations	262
B. L'affirmation d'une démocratie d'opinion	267
1. Le pouvoir sociétal	267
2. L'environnement international	270
a) L'opinion publique nationale	273
b) L'opinion publique internationale	276
Paragraphe 2. L'irrédentisme des populations des régions périphériques	284
A. Les rébellions dans les régions au Nord du Mali	285

1. L'inachèvement de la sédentarisation	286
2. L'interférence d'éléments extérieurs	288
B. Les velléités de séparation au Sud du Sénégal	293
1. L'enclavement de la Casamance	293
2. Les influences du voisinage	297
Chapitre II : La pacification de la vie politique	301
Section 1. La stabilisation du jeu institutionnel	302
Paragraphe 1. La limitation de l'omnipotence de l'Etat	302
A. La décentralisation	304
1. Le développement local	305
a) Un besoin impérieux	306
b) Une démocratie de proximité	306
2. L'autonomie relative des collectivités locales	309
a) La libre administration	309
b) La tutelle	310
c) L'acte III de la décentralisation sénégalaise	315
B. La délégation de pouvoirs	316
1. Le domaine de prédilection des Autorités Administratives Indépendantes (AAI)	317
a) La défense des usagers	317
b) La régulation des médias	319
c) La transparence des élections	320
d) La gestion des deniers publics	321
2. Les moyens des AAI	322
a) L'insuffisance des ressources humaines	322
b) L'insuffisance des ressources financières	323
c) L'absence de pouvoir de sanction	323
d) L'indépendance relative	324

e) L'inévitable suspicion de l'opinion	325
Paragraphe 2. La bonne gouvernance	327
A. L'impartialité de la puissance publique	327
1. Les services publics de base	328
2. L'accès aux emplois publics	330
B. L'aménagement territorial	331
1. Les infrastructures	332
a) Les infrastructures routières	332
b) Le secteur de l'énergie	334
c) Le secteur hydrologique	335
d) Les nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC)	337
2. Les finances locales	338
a) Le secteur informel	340
b) Le crédit financier	341
Section 2. La participation démocratique	344
Paragraphe 1. L'animation de la vie politique	345
A. Les acteurs de la vie politique	346
1. Les corps intermédiaires	346
a) Les corps intermédiaires formels	347
b) Les corps intermédiaires informels	349
2. Les partis politiques	350
B. Le financement de la vie politique	354
1. La contribution de l'Etat	354
2. Les ressources propres des partis politiques	357
Paragraphe 2. La gestion du processus électoral	359
A. La crédibilité des élections	360
1. L'organe de gestion	361

2. Le fichier électoral	365
B. Le déroulement des élections	367
1. Le mode de scrutin	367
2. La période électorale	369
a) Les candidatures	369
b) La campagne électorale	371
c) Le processus de vote	371
d) La fin des opérations de vote	373
<b>Conclusion de la seconde partie</b>	374
<b>Conclusion générale</b>	376
<b>Annexe : La Charte de Kouroukan Fouga</b>	386
<b>Bibliographie</b>	391
<b>Table des matières</b>	410