

Dr Zeïni MOULAYE • Me Amidou DIABATÉ • Pr Yaya DOUMBIA

# GOUVERNANCE DE LA JUSTICE AU MALI



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Dr Zeïni MOULAYE • Me Amidou DIABATÉ • Pr Yaya DOUMBIA

---

# **GOUVERNANCE DE LA JUSTICE AU MALI**

*Novembre 2007*

---

# Avant-propos

---

Les Constitutions des deux premières républiques (1960 et 1974) ne reconnaissent qu'une « autorité judiciaire ». Mais avec l'avènement de la démocratie, les citoyens sont devenus plus exigeants sur la qualité du service public de la justice et les missions de la justice se sont accrues. Aussi, la justice a-t-elle été consacrée, à travers la Constitution de la troisième République, comme un « pouvoir » au même titre que le gouvernement et l'assemblée nationale. Du coup, le pouvoir judiciaire est devenu « indépendant des pouvoirs exécutif et législatif ». Cette indépendance est garantie par le Président de la République qui est assisté dans cette mission par le Conseil supérieur de la magistrature.

La justice c'est certes la fonction de dire le droit. Mais la justice peut être aussi un facteur central des enjeux liés à l'environnement politique, économique, social, culturel, religieux et sécuritaire. Une saine distribution de la justice favorise la sécurité juridique et la sécurité humaine, le respect des droits de la personne et la démocratie. Une bonne justice est de nature à sécuriser les investissements internes et externes, partant, à dynamiser la croissance économique et à stimuler le développement.

La justice malienne est affectée par un certain nombre de problèmes dont la solution requiert une volonté politique sans faille et la participation responsable de tous les acteurs. Ces problèmes sont :

- premièrement, le taux élevé des appels et des pourvois, notamment dans le domaine du contentieux relatif à la responsabilité et au droit de propriété, amène à s'interroger naturellement sur le nouveau droit harmonisé quant à sa capacité à prendre en charge convenablement les besoins des citoyens ;
- deuxièmement, les difficultés liées à l'éloignement des populations par rapport au siège des juridictions ne manquent pas de susciter des questionnements en relation avec le processus de décentralisation en cours ;
- troisièmement, le faible niveau de culture juridique des citoyens, en particulier en milieu rural, continue de les tenir éloignés du droit positif qui, apparemment, est loin de leur conception du droit de propriété et même du droit coutumier. C'est tout le conflit élevé sur fond de perception culturelle entre la justice et ceux au profit desquels elle est censée être rendue ;
- quatrièmement, l'insuffisance du personnel judiciaire, par rapport à la demande de justice, l'asymétrie qui caractérise les rapports magistrats/greffiers et la maîtrise par ceux-là du droit applicable ;

- cinquièmement, l'existence d'un nouveau droit, le droit des droits humains. La justice en est le garant sans qu'elle réussisse, elle-même, à s'en approprier dans son application quotidienne. En plus des lois internes, des normes internationales remplissent de plus en plus le champ du droit des droits humains qui, pour une part importante, sont ignorées du juge. Il faut aussi dire que de plus en plus, le droit des droits humains s'autotomise comme discipline, surtout sous la poussée des cours constitutionnelles et des juridictions internationales, régionales et sous-régionales qui se mettent en place à cet effet. Le problème de son effectivité est inséparable de la question de sa justiciabilité ;
- sixièmement, les citoyens sont confrontés à des difficultés parfois inextricables en matière d'exécution des décisions judiciaires. À telle enseigne qu'il est permis de s'interroger sur l'utilité d'un procès.

C'est sans doute ce qui justifie le choix du Mali pour un processus de réforme du secteur de la justice à travers le Programme décennal de développement de la justice, PRODEJ. Approuvée par le Conseil des Ministres du 22 décembre 1999, la réforme dont la finalité est l'instauration d'une justice réhabilitée, efficace et crédible au service de la paix sociale et du développement, ambitionnait de créer les conditions d'un système judiciaire efficace et performant, dans un cadre juridique national modernisé. Elle visait notamment à bâtir des Cours et Tribunaux répondant aux normes internationales et accessibles au plus grand nombre possible de citoyens.

Elle envisageait de combler les vides juridiques par de nouvelles lois, de renforcer l'État de droit et surtout de favoriser l'émergence d'une magistrature indépendante et responsable. Pour ce faire, elle projetait de renforcer les capacités du ministère de la justice afin de soutenir et mettre en œuvre la réforme, notamment en le dotant de ressources humaines performantes et d'équipements modernes.

Elle prévoyait d'allouer aux directions et services rattachés des équipements adéquats, de mettre en place des structures de contrôle qui assureront une saine gestion administrative des juridictions et du personnel judiciaire.

Elle planifiait de réorganiser l'institut de formation judiciaire et d'adapter la formation qu'il offre aux réalités socio-économiques du pays. Elle programmait, enfin, d'améliorer le fonctionnement du système pénitentiaire.

Il y avait là assurément un programme qui se voulait le credo d'une triple restauration : le crédit de la justice, l'autorité de l'État et la confiance des populations en leurs institutions nationales. Un triple enjeu donc pour la gouvernance de la justice qui supposait, et suppose toujours, un partenariat dynamique, interactif, entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, l'administration générale, la société politique, la société civile, les collectivités locales et les partenaires au développement.

Cela dit, depuis le lancement de la réforme, quelles sont les améliorations apportées dans le domaine de la justice ? Quelle est la configuration actuelle de la carte judiciaire ? La justice est-elle plus proche des justiciables ? La population appuie-t-elle la réforme de la justice ? Les organisations de la société civile qui œuvrent dans les domaines juridiques, parajuridiques et judiciaires, ont-elles la possibilité et les compétences nécessaires pour contrôler les activités de justice et contribuer de manière constructive aux débats publics en la matière ?

Au regard des défis que doit relever la justice malienne, la Friedrich Ebert Stiftung est convaincue que cela ne saurait se faire sans la participation effective des citoyens. Car la justice est un bien public dont la promotion, la protection et la défense incombe à chaque citoyen quel que soit le niveau de représentation. Ce bien doit être sainement distribué et géré afin qu'il ne soit pas « dans le maquis des législations modernes qui régissent la vie quotidienne des Africains ».

Une société respectueuse de la dignité de l'homme exige que les principes démocratiques soient profondément ancrés dans la politique et la société.

Dr. Reinhold PLATE  
*Représentant résident*

# SOMMAIRE

---

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	Page
INTRODUCTION	10
	13
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<i>LE SYSTÈME JUDICIAIRE AU MALI</i>	17
<b>I LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE</b>	18
1.1 Le Cabinet du Ministre	18
1.2 Le Secrétariat général	19
1.3 Les Services Centraux	20
1.3.1 La Direction Nationale de l'Administration de la Justice (DNAJ)	20
1.3.2 La Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS)	22
1.3.3 La Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée (DNAPES)	23
1.3.4 L'Inspection des Services Judiciaires (ISJ)	24
<b>II LES COURS ET TRIBUNAUX</b>	25
2.1 Les Cours d'Appel	25
2.2 Les Tribunaux de Première Instance (TPI)	26
2.3 Les Justices de Paix à Compétence Étendue (JPCE)	27
2.4 Les Tribunaux du Commerce	27
2.5 Les Tribunaux de Travail	28
2.6 Les Tribunaux Administratifs	28
2.7 Les Tribunaux pour Enfants	28
2.8 Les Tribunaux Militaires	28
<b>III LA COUR SUPRÊME</b>	30
3.1 Origine et évolution de l'institution	30
3.2 Statut actuel de la Cour suprême	32
<b>IV LES ORGANISMES PERSONNALISÉS DE LA JUSTICE</b>	34
4.1 L'Ordre des avocats	34
4.2 La Chambre Nationale des Huissiers de justice	36
4.3 La Chambre Nationale des Notaires	38
4.4 La Chambre Nationale des Commissaires-priseurs	39
4.5 La Chambre Nationale des Experts Judiciaires	40
4.6 L'Institut National de Formation Judiciaire	41
4.7 Le Conseil supérieur de la magistrature	41

4.7.1	Organisation	42
4.7.2	Composition	42
4.7.3	Attributions	43
4.7.4	Fonctionnement	44
4.8	La Commission Nationale des Droits de l'Homme	44
4.8.1	Création	44
4.8.2	Missions	45
4.8.3	Saisine	45
4.8.4	Organisation	45

<b>V .</b>	<b>LES PROJETS D'APPUI A LA JUSTICE</b>	<b>46</b>
5.1.	Le Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ)	46
5.2.	Le projet d'appui à la promotion et à la protection des droits humains	47

**DEUXIÈME PARTIE**  
**LES PROBLÉMATIQUES DE LA JUSTICE** 51

<b>I.</b>	<b>LE TRAITE DE L'OHADA : ORIGINALITÉ D'UNE « GREFFE »</b>	<b>54</b>
<b>II.</b>	<b>LA DÉCENTRALISATION ET L'ACCÈS A LA JUSTICE</b>	<b>55</b>
<b>III.</b>	<b>LA JUSTICE FACE AUX RÉALITÉS SOCIO-CULTURELLES</b>	<b>63</b>
<b>IV.</b>	<b>LA PROBLÉMATIQUE DES RESSOURCES HUMAINES ET DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE</b>	<b>70</b>
4.1	Les difficultés de recrutement et de formation	70
4.2	Les problèmes de statut et d'indépendance réelle de la magistrature	74
4.2.1	Rappel historique	76
4.2.2	Les garanties statutaires	78
4.2.2.1	Les nominations et affectations	78
4.2.2.2	Les notations et avancements	79
4.2.2.3	L'institution d'un droit disciplinaire autonome	79
4.2.2.4	La sécurité matérielle	79
<b>V.</b>	<b>LA JUSTICE, GARANTE DES DROITS DE LA PERSONNE</b>	<b>80</b>
<b>VI.</b>	<b>L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE</b>	<b>85</b>
6.1	L'exécution des décisions des juridictions judiciaires	86
6.2	Les décisions rendues par les juridictions civiles	86
6.3	Les décisions rendues par les juridictions pénales	86
6.4	L'exécution des décisions des juridictions administratives	90
<b>VII.</b>	<b>DIMENSION GENRE DE LA JUSTICE</b>	<b>91</b>
7.1	Le difficile accès des femmes à la justice	91
7.1	La faible représentativité des femmes dans les instances judiciaires	93

**TROISIÈME PARTIE**  
**LE PROCESSUS DE RÉFORME DE LA JUSTICE**

99

<b>I.</b>	<b>LE CONTEXTE DE LA RÉFORME</b>	100
1.1	La crise de l'autorité de l'État	100
1.2	Une crise de l'institution partisane	101
1.3	La crise de confiance entre la justice et les justiciables	102
<b>II.</b>	<b>L'ÉTAT DES LIEUX À L'ENTAME DE LA RÉFORME</b>	104
2.1	Au niveau des infrastructures	105
2.2	Au niveau des ressources financières	105
2.3	Au niveau des ressources humaines	105
2.4	Au niveau de la formation et de la documentation	105
2.5	Au niveau juridique et judiciaire	106
2.6	Au niveau des justiciables	107
2.7	Au niveau des professionnels du droit et de la crédibilité de la justice	107
<b>III.</b>	<b>LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME</b>	110
3.1	Renforcer l'ancrage de l'État de droit	110
3.2	Améliorer l'accessibilité et l'efficacité du service public de la justice	110
3.3	Restaurer la crédibilité de la justice auprès des populations et partenaires extérieures	103
<b>IV.</b>	<b>LES ENJEUX DE LA RÉFORME</b>	118
4.1	L'enjeu de la paix sociale et de la sécurité	119
4.2	L'enjeu de la démocratie et des droits humains	119
4.3	L'enjeu du développement	120
<b>V.</b>	<b>L'APPROCHE DE PLANIFICATION DE LA RÉFORME</b>	120
<b>VI.</b>	<b>LE PLAN D'ACTION DU PRODEJ</b>	121
<b>VII.</b>	<b>LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION</b>	122
7.1	Le Ministère de la Justice	122
7.2	L'organisation judiciaire	123
7.3	Les citoyens	123
<b>VIII.</b>	<b>LES STRUCTURES DE GESTION</b>	124
8.1	La Cellule de coordination	124
8.2	Le Comité d'orientation	124
<b>IX.</b>	<b>LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME</b>	125
9.1	Une recherche permanente de synergies	125
9.2	Une gestion itérative des processus	125
9.3	Un traitement méthodique de l'information	126
<b>X.</b>	<b>LE PLAN D'INVESTISSEMENT DU PRODEJ</b>	126

<b>XI. LES RÉALISATIONS DE LA RÉFORME</b>	127
11.1 Les réalisations dans le domaine du budget	127
11.2 Les réalisations dans le domaine des ressources humaines	131
11.3 Les réalisations dans le domaine de la formation	132
11.4 Les réalisations dans le domaine de la législation	133
11.5 Les réalisations dans le domaine des droits de la personne	134
11.6 Les réalisations dans le domaine de la lutte contre la corruption	134
11.7 Les réalisations dans le domaine des infrastructures et équipements	135
11.8 Les réalisations dans le domaine de l'information, éducation et communication	138
11.9 Le développement d'un partenariat dans le secteur de la justice	138
<b>XII. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE ?</b>	141
12.1 Les forces et faiblesses de la réforme	141
12.1.1 En termes de gestion des ressources humaines et matérielles	144
12.1.2 En matière de documentation et de législation	146
12.1.3 Dans le domaine des droits de la personne	147
12.1.4 En matière d'impact sur le décisionnel, de visibilité et de pilotage des actions de réforme	148
12.2 Trois raisons fondamentales pour relancer le processus de réforme	151
12.2.1 L'infléchissement de la volonté politique	151
12.2.2 La rupture dans la chaîne de participation des acteurs de la réforme	152
12.2.3 Le déficit de communication	152
12.3. Quel plan de relance pour la réforme de la justice au Mali ?	153
12.3.1 Relancer la dynamique de la réforme en revenant à l'esprit initial de la réforme	154
12.3.2 Renforcer la volonté politique en faveur de la réforme	155
12.3.3 Renouveler l'engagement des acteurs à travers un processus d'appropriation de la réforme	156
12.3.4 Étoffer l'équipe de gestion du programme et améliorer ses performances	156
<b>CONCLUSION</b>	159
<b>ANNEXES</b>	163
<b>Annexe I</b> Notes	164
<b>Annexe II</b> Rapport général du Forum National sur la justice au Mali	178
<b>Annexe III</b> Références bibliographiques et documentaires	185
<b>Annexe IV</b> Notices biographiques sur les auteurs	189

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

<b>ACDI</b>	Agence Canadienne de Développement International
<b>Adéma-P.A.S.J.</b>	Adéma/Parti Africain pour la Solidarité et la Justice
<b>AJM</b>	Association des Juristes Maliennes
<b>AMDH</b>	Association Malienne des Droits de l'Homme
<b>AN</b>	Assemblée Nationale
<b>AN-RM</b>	Assemblée Nationale de la République du Mali
<b>AOF</b>	Afrique Occidentale Française
<b>APDF</b>	Association pour la Promotion et la Défense des Droits des Femmes
<b>APF</b>	Assemblée Parlementaire de la Francophonie
<b>APID</b>	Appui aux Processus et Institutions Démocratiques
<b>APPDH</b>	Projet d'Appui à la Promotion et à la Protection des Droits de l'Homme
<b>CAD</b>	Centre d'Accès au Droit
<b>CADHP</b>	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
<b>CC</b>	Conseil Communal
<b>CC-PRODEJ</b>	Cellule de Coordination du Programme Décennal
<b>CEDEAO</b>	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CESC</b>	Conseil Économique, Social et Culturel
<b>CMLN</b>	Comité Militaire de Libération Nationale
<b>CNEAM</b>	Comité National de l'Égal Accès aux Médias d'État
<b>CNID</b>	Congrès National d'Initiative Démocratique
<b>CONASCIPAL</b>	Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre
<b>COPPO</b>	Collectif des Partis Politiques de l'Opposition
<b>CO-PRODEJ</b>	Comité d'Orientation du Programme Décennal
<b>CP</b>	Code Pénal
<b>CPC</b>	Code de Procédure Civile
<b>CPCCS</b>	Code de Procédure Civile, Commerciale et Sociale
<b>CPP</b>	Code de Procédure Pénale
<b>CP-PRODEJ</b>	Comité de Pilotage du Programme Décennal
<b>CSC</b>	Conseil Supérieur de la Communication
<b>CTB</b>	Coopération Technique Belge
<b>CTSP</b>	Comité de Transition pour le Salut du Peuple de Développement de la Justice de Développement de la Justice de Développement de la Justice
<b>DNAJ</b>	Direction Nationale de l'Administration de la Justice
<b>DNAJS</b>	Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceaux
<b>DNAPES</b>	Direction Nationale de l'administration Pénitentiaire et de l'Éducation surveillée
<b>HCCT</b>	Haut Conseil des Collectivités Territoriales

<b>IEC</b>	Information, Éducation et Communication
<b>INFJ</b>	Institut National de Formation Judiciaire
<b>ISJ</b>	Inspection des Services Judiciaires
<b>JPCE</b>	Justice de Paix à Compétence Étendue la prolifération des armes légères
<b>MPR</b>	Mouvement Patriotique pour le Renouveau
<b>ODEF</b>	Observatoire pour la Défense de l'Enfant et de la Femme
<b>OHADA</b>	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
<b>OIF</b>	Organisation Internationale de la Francophonie
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OPJ</b>	Officier de Police Judiciaire
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PACMO</b>	Projet d'Appui Canadien à la Mise en Œuvre du PRODEJ
<b>PCASED</b>	Programme de Coordination et d'Assistance
<b>PDP</b>	Parti pour la Démocratie et le Progrès
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement pour la Sécurité et le Développement
<b>PR</b>	Présidence de la République
<b>P-RM</b>	Présidence de la République du Mali
<b>RCCM</b>	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
<b>SAM</b>	Syndicat Autonome de la Magistrature
<b>SGG</b>	Secrétariat Général du Gouvernement
<b>TIGE</b>	Travail d'Intérêt Général
<b>TPI</b>	Tribunal de Première Instance
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UDPM</b>	Union Démocratique du Peuple Malien
<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>US-RDA</b>	Union Soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain

# Introduction

---

La justice, c'est certes la fonction de dire le droit. Mais la justice peut être aussi un facteur central des enjeux liés à l'environnement politique, économique, social, culturel, religieux et sécuritaire. En effet, au-delà de la sécurité juridique, une saine distribution de la justice favorise le respect des droits de la personne, la sécurité humaine et la démocratie. Une bonne justice est de nature à sécuriser les investissements internes et externes, partant, à dynamiser la croissance économique et à stimuler le développement.

C'est là sans doute quelques-unes des raisons pour lesquelles depuis une huitaine d'années, le Mali s'est engagé dans un processus de réforme du secteur de la justice, à travers le Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ).

Approuvé par le Conseil des Ministres du 22 décembre 1999, le programme de réforme, dont la finalité est l'instauration d'une justice réhabilitée, efficace et crédible au service de la paix sociale et du développement, ambitionnait de créer les conditions d'un système judiciaire efficace et performant, dans un cadre juridique national modernisé. Pour ce faire, elle planifiait notamment de bâtir des cours et tribunaux accessibles au plus grand nombre possible de citoyens. Elle envisageait de combler les vides juridiques par de nouvelles lois, de renforcer l'État de droit et surtout de favoriser l'émergence d'une magistrature indépendante et responsable. Elle projetait également de renforcer les capacités du ministère de la Justice, en le dotant de ressources humaines performantes et d'équipements modernes, afin de soutenir et mettre en œuvre la réforme. Elle prévoyait d'allouer aux directions et services rattachés des équipements adéquats, de mettre en place des structures de contrôle qui assureront une saine gestion administrative des juridictions et du personnel judiciaire. Elle planifiait de réorganiser l'Institut National de Formation Judiciaire et d'adapter la formation qu'il offre aux réalités socio-économiques et culturelles du pays. Elle programmait d'améliorer le fonctionnement du système pénitentiaire en construisant des prisons répondant aux normes internationales et en formant le personnel notamment aux droits de la personne humaine pour humaniser l'univers carcéral.

Il y avait là, assurément, un ambitieux programme qui se voulait le credo d'une triple restauration : le crédit de la justice, l'autorité de l'État et la confiance des populations en leurs institutions nationales. Un triple enjeu donc pour la gouvernance de la justice qui suppose, et suppose toujours, un partenariat dynamique et interactif entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, l'administration générale, la société politique, la société civile, les collectivités locales et les partenaires au développement.

Cela dit, depuis le lancement de la réforme, quelles sont les améliorations apportées dans le domaine de la justice ? Quelle est la configuration actuelle de la carte judiciaire ? La justice est-elle plus proche des justiciables ? La population appuie-t-elle la réforme de la justice ? Les organisations de la société civile qui œuvrent dans les domaines juridiques, parajuridiques et judiciaires, ont-elles la possibilité et les compétences nécessaires pour contrôler les activités de justice et contribuer de manière constructive aux débats publics en la matière ? Voilà autant de questions qui se posent et auxquelles nous essayerons de trouver des réponses.

Dans une première partie, nous allons jeter un coup d'œil sur le système judiciaire du Mali, les institutions et structures de la justice, leurs sources d'inspiration et leurs organes d'appui.

Dans une deuxième partie, nous allons recenser et analyser l'essentiel des problématiques fondamentales de la justice au Mali car, comme le dit Joseph KI-ZERBO, historien et homme politique burkinabé, « dans le maquis des législations modernes qui régissent la vie quotidienne des Africains, il y a une rencontre souvent conflictuelle, une confrontation douloureuse et traumatique de la société avec des règles imposées par un État largement inspiré parfois textuellement et mot à mot de l'extérieur<sup>1</sup>. » Nous examinerons l'ampleur de ces problématiques à la lumière des réalités culturelles du Mali profond, des exigences de la démocratie, de la mondialisation, de la bonne gouvernance et du développement durable. Nous verrons notamment la manière dont la magistrature conçoit et se bat pour son indépendance, la manière dont la justice malienne intègre les nouvelles solidarités induites par les engagements internationaux, l'harmonisation des jurisprudences internes avec les critères de convergences régionales, le processus de décentralisation. Nous consacrerons un chapitre spécial à la dimension genre de la justice pour ouvrir un débat nécessaire sur le rôle et la place de la femme dans le système judiciaire et dans la réforme de la justice.

Dans une troisième partie, nous passerons en revue le contexte, les objectifs et les enjeux de la réforme de la justice, les orientations stratégiques, les activités et les acteurs chargés de leur mise en œuvre. Nous apprécierons l'évolution de la réforme sous le triple angle de ses réalisations, de ses performances et de ses contraintes.

Nous concluons par ce qui nous paraît devoir être les perspectives de la réforme, les nouvelles impulsions nécessaires au processus de réforme, notamment une relance à travers un renforcement de la volonté politique, un processus d'appropriation par les acteurs internes et une judicieuse stratégie de communication. Voilà en substance ce qui permettrait le redémarrage d'une réforme à laquelle certains n'ont jamais cru et que d'autres considèrent comme « bloquée » aujourd'hui. Une réforme qui mérite d'être connue parce qu'elle est indispensable pour tendre vers l'idéal de justice auquel aspire le peuple malien, pour construire des lendemains meilleurs, des surlendemain qui chantent. Une réforme qui pourrait inspirer la sous-région et contribuer ainsi qualitativement à l'intégration régionale.

Ce disant, nous souhaiterions attirer l'attention sur le fait que cet ouvrage se veut une modeste contribution à la connaissance du système judiciaire de notre pays et du processus de réforme engagé depuis quelques années déjà. Il se veut aussi un appui à la recherche de l'amélioration des performances institutionnelles, un appel à une bonne administration de la justice au bénéfice de la paix, de la sécurité, de la démocratie, du développement durable et du bien-être social au Mali.

# PREMIÈRE PARTIE

## LE SYSTÈME JUDICIAIRE AU MALI

Les Constitutions des deux premières Républiques (1960 et 1974) ne reconnaissent qu'une « *autorité judiciaire* » au Mali. Mais avec l'avènement de la démocratie, les citoyens sont devenus plus exigeants sur la qualité du service public de la justice et les missions de la justice se sont accrues. Aussi, la justice a-t-elle été consacrée, à travers la Constitution de la troisième République, comme un « *pouvoir* » au même titre que le gouvernement et l'assemblée nationale. Du coup, le pouvoir judiciaire est devenu « *indépendant des pouvoirs exécutif et législatif* ». <sup>2</sup> Cette indépendance est garantie par le Président de la République qui est assisté dans cette mission par le Conseil supérieur de la magistrature. <sup>3</sup>

Dans la pratique, le pouvoir judiciaire « *s'exerce par la Cour Suprême et les autres Cours et Tribunaux* <sup>4</sup> ». En citant d'abord la Cour Suprême, parmi les organes de l'État qui doivent veiller au respect des droits et libertés individuelles et collectives, le constituant a sans doute voulu accorder une place distinguée à cette institution de la République.

Il faut cependant signaler qu'elle n'est qu'une partie du système judiciaire. Il y a aussi les autres Cours et Tribunaux, le Conseil supérieur de la magistrature ainsi que des projets qui viennent souvent appuyer le ministère de la Justice et ses structures.

# I. LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

---

Aux termes du Décret N° 04-145/P-RM du 13 mai 2004 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement, « le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux élabore et met en œuvre la politique nationale en matière de justice et de sceaux ». Ce qui, prosaïquement, signifie que le ministère de la Justice, en vertu de ses responsabilités, a en charge l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique nationale en matière de justice. Il a du coup un rôle d'animation, d'impulsion et de coordination de l'ensemble des activités nationales en matière de justice.

Le ministre de la Justice a également la responsabilité administrative de toutes les juridictions, à l'exception de la Cour suprême. Il veille également à la dotation correcte de toutes les juridictions en ressources humaines, matérielles, en équipement et en moyens logistiques. Il contrôle le bon fonctionnement des juridictions sans pouvoir donner des instructions aux magistrats du siège qui sont indépendants dans la prise de leurs décisions.

L'organisation du ministère de la Justice est régie par les dispositions de la Loi N° 94-009 AN-RM du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics. L'article 19 de cette loi dispose que chaque département ministériel est doté, entre autres structures d'appui, d'un Cabinet placé hors hiérarchie.

## 1.1. Le Cabinet du Ministre

---

Placé sous l'autorité directe du Ministre, le Cabinet<sup>5</sup>, qui ne dispose d'aucun lien fonctionnel avec les services, est chargé des aspects politiques et protocolaires des activités du Ministre :

- assurer les relations avec l'environnement socio-politique ;
- assurer les relations publiques du ministre, notamment avec la presse ;
- organiser les audiences du ministre ;
- préparer et organiser les missions du ministre ou de ses représentants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;
- superviser les travaux du secrétariat particulier du ministre.

L'organisation du Cabinet du Ministre de la Justice est déterminée par les dispositions du Décret N° 94-201/P-RM du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels. Aussi, le Cabinet du Ministre comporte-t-il un chef de cabinet, des chargés de missions, un attaché de cabinet et un secrétariat particulier.

Le Chef de cabinet a la responsabilité de la bonne marche du Cabinet.<sup>6</sup> Il coordonne les activités des membres du Cabinet et veille à l'organisation du travail du secrétariat particulier du Ministre. Il peut recevoir délégation de signature et de pouvoir du Ministre. En cas d'absence ou d'empêchement, le Chef de Cabinet est remplacé par un chargé de Mission désigné par le Ministre.<sup>7</sup>

Les Chargés de missions<sup>8</sup> accomplissent les missions spécifiques qui leur sont confiées par le Ministre. Ils étudient, instruisent et suivent les dossiers en rapport avec l'environnement socio-politique du ministère.

L'Attaché de Cabinet<sup>9</sup> est chargé des affaires personnelles, du protocole, de l'organisation des déplacements du Ministre à l'intérieur et à l'extérieur du pays ainsi que de la préparation matérielle des missions des membres du Cabinet et du Secrétariat Général du Département.

Le Secrétaire Particulier enregistre le Courrier confidentiel à l'arrivée et au départ. Il saisit les correspondances confidentielles du Ministre et procède à leur classement. Il tient l'agenda des audiences du Ministre.

Outre le Cabinet, le ministère de la Justice dispose d'un Secrétariat Général placé en ligne entre le Ministre et les services du département

## 1.2. Le Secrétariat Général

---

Le Secrétaire général coordonne, anime et contrôle les activités du secrétariat général, des services et organismes relevant du département. Le Secrétariat général du ministère de Justice comprend un Secrétaire général, des Conseillers techniques et un service du courrier, de la documentation et de la dactylographie.<sup>10</sup>

Sous l'autorité du Ministre, le Secrétariat général<sup>11</sup> :

- élabore la politique du département dans les domaines de sa compétence, en programme et évalue périodiquement les activités, prépare ou met en forme définitive les dossiers relatifs aux réunions gouvernementales ainsi que les instructions du Ministre à l'intention des services ;
- contrôle le courrier suivant la réglementation établie et, à cet égard, organise les réunions liées à l'activité du département, notamment les réunions de coordination mensuelles, assure la conservation des archives et documents du département ;
- assure les relations du département avec les autres ministères et le Secrétariat général du gouvernement et exerce, par délégation du Ministre, la tutelle sur les organismes autonomes rattachés au département. Il assiste aux audiences du Ministre à la demande de celui-ci ;
- s'assure de la qualité des actes ou des projets d'actes élaborés au niveau du département, supervise l'activité des services et des organismes personnalisés, conformément au programme établi, en assure également l'évaluation périodique.

Le Secrétaire général peut recevoir délégation de signature et de pouvoir du Ministre. Toutefois, pour des décisions susceptibles d'engager le gouvernement, il doit en référer au Ministre intérimaire, en cas d'absence ou d'empêchement du Ministre titulaire.

Comme tous les Secrétaires généraux des départements ministériels, il est choisi parmi les fonctionnaires de la Catégorie A du statut général des fonctionnaires et les magistrats du statut particulier de la magistrature ayant au moins dix (10) années d'ancienneté de service effectif, les officiers généraux et supérieurs des forces armées et de sécurité, les fonctionnaires de la police ayant au moins atteint le grade de Commissaire divisionnaire<sup>12</sup>. Ses avantages, comme ceux de ses homologues, sont fixés par décret pris en Conseil des ministres. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un Conseiller Technique désigné par l'Arrêté du Ministre.<sup>13</sup>

Le Secrétaire général du ministère de la Justice est assisté par des Conseillers techniques dans les domaines de leurs compétences respectives<sup>14</sup>. Ces Conseillers techniques sont chargés des études concourant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'ensemble du département. Ils ont notamment pour tâches l'étude, l'instruction, le suivi et l'élaboration des dossiers techniques. Ils sont choisis parmi les fonctionnaires de la catégorie A du statut général de la fonction publique, du statut de la police, les magistrats et les officiers des forces armées et de sécurité. Sauf dérogation expresse accordée par le chef du gouvernement, le nombre de Conseillers techniques ne peut, pour l'instant, excéder cinq (5) dont un Conseiller chargé des questions juridiques<sup>15</sup>. Le Secrétaire général et les Conseillers techniques des départements ministériels sont nommés par décret pris en Conseil des ministres sur proposition des Ministres<sup>16</sup>.

Pour compléter la structure du ministère, un service du courrier, de la documentation et de la dactylographie, assure la réception et la distribution du courrier ordinaire adressé au Ministre. Il procède également au classement du courrier confidentiel et conserve les archives du département.<sup>17</sup>

### **1.3. Les Services centraux**

---

#### **1.3.1. La Direction Nationale de l'Administration de la Justice (DNAJ)**

---

Créée par l'Ordonnance N° 90-25/P-RM du 15 mai 1990, la Direction Nationale de l'Administration de la Justice a pour mission d'élaborer la politique de l'État relative à l'organisation, au contrôle et au fonctionnement des services et professions judiciaires et juridiques.

À cet effet, elle est chargée de :

- coordonner les activités des juridictions ;
- gérer le personnel magistrat ;
- réglementer et contrôler l'activité des professions judiciaires et juridiques qui concourent à l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- procéder à toutes recherches et études nécessaires à l'élaboration de la politique nationale en matière juridique et judiciaire ;
- préparer les projets de programmes ou de plans d'action ;
- veiller à la mise en œuvre des décisions et programmes ;
- coordonner l'activité des services d'exécution et évaluer leurs résultats ;

- préparer toutes mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail et à l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et de la qualité des prestations offertes au public.

La Direction Nationale de l'Administration de la Justice comporte des divisions qui se subdivisent en sections. Les divisions sont : la division des juridictions, la division du personnel de la magistrature et des professions juridiques et judiciaires.<sup>18</sup>

*La division des juridictions* est chargée de l'élaboration des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, des études relatives à l'amélioration du fonctionnement des juridictions, des techniques d'organisation des juridictions, du contrôle des activités juridictionnelles, de la tenue des statistiques judiciaires et de l'évaluation des besoins des juridictions. Elle comprend deux sections : la section coordination et contrôle du fonctionnement des juridictions et la section programmation<sup>19</sup>.

*La division du personnel de la magistrature et des professions juridiques et judiciaires* est chargée de l'élaboration des textes relatifs au statut des magistrats et au suivi de leur carrière, aux statuts des professions judiciaires et juridiques ainsi qu'à la réglementation de ces professions. La division du personnel de la magistrature et des professions juridiques et judiciaires comprend deux sections : la section du personnel de la magistrature, la section des professions judiciaires et juridiques<sup>20</sup>.

Les divisions et les sections sont dirigées respectivement par des Chefs de division et des Chefs de section nommés par Arrêté du ministre de la Justice<sup>21</sup>.



### 1.3.2. La Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS)

Créée par Ordonnance N° 90-23P-RM du 12 mai 1990, la Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière pénale, civile, commerciale et sociale, ainsi qu'en matière d'entraide judiciaire internationale, du Sceau et de la nationalité.

À cet effet, elle est chargée :

- d'animer et de contrôler l'exercice de l'action du ministère public en matière pénale, civile et commerciale, d'instruire les recours en grâce ou en amnistie et les demandes de libération conditionnelle ;
- de procéder à toutes les recherches et études nécessaires à l'élaboration de cette politique ;
- de préparer les projets de programmes ou plans d'action ;
- de veiller à la mise en œuvre des décisions et des programmes, coordonner l'activité des services d'exécutions et évaluer leurs résultats ;
- de préparer toutes mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail, à l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et à la qualité des prestations offertes au public.

La Direction Nationale des Affaires judiciaires et du Sceau comporte deux divisions : la division de la justice pénale et de la législation pénale et la division de la législation civile, droit social, droit public et droit international<sup>22</sup>.

*La division de la justice pénale et de la législation pénale* est chargée de :

- l'élaboration des instructions générales et particulières aux parquets généraux en ce qui concerne la mise en mouvement et l'exercice de l'action publique ;
- l'étude des questions relatives à la procédure pénale et au contrôle de la police judiciaire ;
- l'étude des questions relatives aux recours en grâce ;
- la préparation de l'application des mesures d'amnistie ;
- l'instruction des dossiers de libération conditionnelle ;
- l'élaboration des textes en matière criminelle et correctionnelle de police et de procédure pénale ;
- l'étude des questions relatives au droit pénal africain et international ;
- l'étude des dossiers et des requêtes des gouvernements étrangers et des parquets maliens en vue de la préparation des décrets d'extradition ;
- le suivi du recensement des amendes et frais.

*La division de la législation civile, droit social, droit public et droit international* est chargée de l'étude de toutes les questions entrant dans le domaine :

- du droit civil général, de la procédure civile, des obligations, de l'État civil, du mariage, de la succession et du droit commercial ;
- du droit immobilier, des droits réels, des biens expropriation, construction, urbanisme, aménagement foncier ;
- du droit de la nationalité et du sceau ;
- du droit international privé ;
- de l'entraide judiciaire internationale.

### **1.3.3. La Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée (DNAPES)**

---

Créée par l'Ordonnance N° 90-30/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990, la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée est chargée d'élaborer la politique nationale dans le domaine pénitentiaire et de l'éducation surveillée et d'assurer la coordination et le contrôle des services rattachés qui concourent à la mise en œuvre de ladite politique.<sup>23</sup>

À cet effet, elle :

- procède à toutes recherches et études nécessaires à l'élaboration de ladite politique ;
- prépare les projets de programmes ou de plans d'action ;
- veille à la mise en œuvre des décisions et des programmes, coordonne l'activité des services d'exécution et évalue leurs résultats ;
- prépare toutes mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail, à l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et de la qualité des prestations offertes au public.

La Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée comporte des divisions et des sections.<sup>24</sup> Les divisions sont au nombre de deux : la division des régimes de détention, de la réinsertion et de la réglementation et la division de l'éducation surveillée.

*La division des régimes de détention, de la réinsertion et de la réglementation* est compétente dans les domaines suivants : régimes de détention, sécurité des établissements, transfèrements des détenus, travail et formation professionnelle en milieu pénitentiaire, contrôle de la gestion des services généraux des établissements pénitentiaires, protection sociale des détenus et statistiques pénales. Elle comporte trois sections : la section des régimes de détention, de la surveillance et des transfèrements, la section du travail et de la formation professionnelle et la section de la documentation et des statistiques.

*La division de l'éducation surveillée* est compétente dans les domaines suivants : création d'organismes et contrôle des services de consultations et des établissements pour jeunes

délinquants, protection des jeunes inadaptés sociaux. Elle comporte deux sections : la section des établissements, la section de l'éducation en milieu ouvert.

### **1.3.4. L'Inspection des services judiciaires (ISJ)**

---

L'Inspection des services judiciaires a été créée par l'Ordonnance N° 00-057/P-RM du 28 septembre 2000. Elle a pour mission de :

- veiller au bon fonctionnement des services judiciaires et de tous les autres services relevant du ministère chargé de la justice ;
- contribuer au perfectionnement des méthodes de travail des magistrats et du personnel du service public de la justice ;
- inspecter les services judiciaires en vue d'améliorer le fonctionnement des structures rencontrées ;
- effectuer, à la demande du ministre chargé de la justice, toutes enquêtes ou missions particulières entrant dans le cadre de ses attributions.

Le Décret N° 01-073/P-RM du 12 février 2001 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Inspection des Services Judiciaires. Aux termes de ce décret, l'Inspecteur en Chef anime, coordonne et contrôle les actions de l'Inspection des services judiciaires. Il établit au début de chaque année le programme d'activités de l'Inspection dont une copie est transmise au ministre chargé de la justice, au Premier ministre et au président de la République.

À la fin de chaque année, il fait un rapport de synthèse des activités de l'Inspection et en transmet copie au ministre de la Justice, au Premier ministre et au président de la République. Ce rapport doit mentionner notamment les agents, services ou organismes inspectés, les observations faites, les erreurs et violations commises, les mesures de redressement prises, les améliorations souhaitées ainsi que les réformes en vue du bon fonctionnement des services et organismes relevant du ministère de la Justice.<sup>25</sup>

L'Inspecteur en chef est assisté et secondé par un Inspecteur en chef adjoint qui le remplace de plein droit en cas de vacance, d'absence ou d'empêchement.

## II LES COURS ET TRIBUNAUX

Au Mali, la justice est rendue par de multiples Cours et Tribunaux. Il y a tout d'abord les Cours d'appel. Il y a ensuite les Tribunaux administratifs, de commerce, de travail ainsi que les Tribunaux de première instance. Il y a enfin les Justices de paix à compétence étendue.

### 2.1 Les Cours d'appel

Il existe trois Cours d'appel siégeant à Bamako, Mopti et Kayes. Elles connaissent des appels interjetés contre les décisions rendues en première instance. Chaque Cour d'appel comprend au moins une chambre civile qui connaît également des affaires coutumières, une chambre criminelle qui statue comme chambre d'accusation, une chambre commerciale, une chambre sociale et une chambre correctionnelle.

Dans toutes les matières, la Cour statue en présence du Procureur général ou de son représentant et avec l'assistance d'un greffier.

#### LES GREFFIERS

*« Le greffier, autre maillon en robe. Il tient la plume et de la qualité et de la fidélité de sa retranscription dépend bien souvent l'issue du procès. Son rôle débute dès l'entame du procès.*

*C'est l'interlocuteur du justiciable lorsque ce dernier s'adresse à l'administration de la justice. De la qualité du premier contact peut résulter une perception négative ou positive de la justice. Or, parfois, l'accueil est fonction du poids de la bourse du justiciable. Sourire ou bougonnement, selon la tête du « client ».*

*Certains services gratuits sont taxés, rendant davantage plus lourd financièrement le recours et même ceux qui sont normalement facturés sont détournés entraînant une double consignation à la douleur du justiciable. Tout cela ne contribue pas à inspirer confiance.*

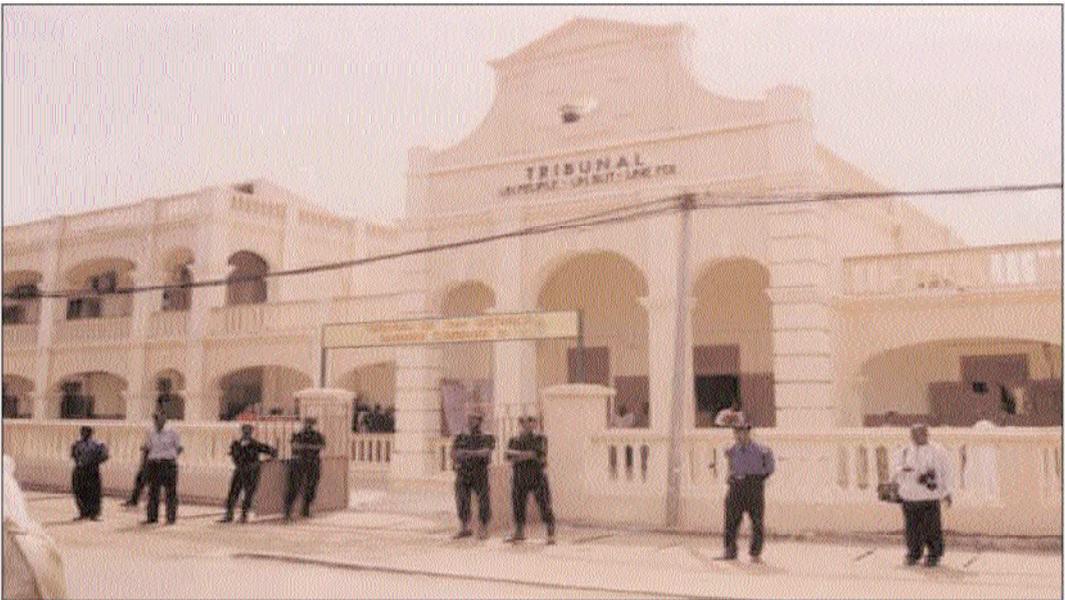
*L'accueil du justiciable, dès son entrée dans l'enceinte du palais, le suivi des dossiers, la transmission à temps et avec toutes les pièces des dossiers, notamment en cas de recours, sont des missions à la bonne exécution desquelles les greffiers doivent s'atteler. »*

**Extrait de :** Kanté (H.), Diarra (M.G.), « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

## 2.2. Les Tribunaux de première instance (TPI)

Au nombre de seize (16), à ce jour, les Tribunaux de première instance ont la même compétence matérielle et connaissent, en premier et dernier ressort, des actions civiles et coutumières portant sur des montants qui n'excèdent pas 100 000 francs FCFA. Au-delà de cette somme, les affaires sont susceptibles d'appel.

Les Tribunaux de première instance statuent également en matière correctionnelle. Par ailleurs, dans les localités où il n'existe pas de Tribunal de commerce, ces juridictions connaissent des matières attribuées au juge du commerce par la loi. Chaque Tribunal de première instance comprend au moins un Président, un Procureur et Juge d'instruction.



### LE JUGE

*« Le juge, pour parler du magistrat, est dans la chaîne un maillon fort, étant rappelé que tous les maillons de la chaîne sont indispensables. Il incarne la puissance publique. C'est lui qui tranche. Il inspire la crainte, la peur. Il doit pourtant travailler à inspirer simplement le respect. Le respect est lié à l'attitude, à la façon de se comporter.*

*Le juge qui, de son piédestal, toise le justiciable, lui crie dessus, le rabroue, lui coupe la parole, ne réussit qu'à le faire taire, à l'éloigner de la collaboration nécessaire à la manifestation des éléments de vérité, objectivité sur laquelle devra pourtant se fonder sa décision... S'il ne se conduit pas de la sorte, c'est qu'il a été entrepris par la partie d'en face. Le fossé se creuse.*

*Le juge a une mission pédagogique qui doit s'accomplir dans le respect de la dignité de la personne humaine. Il doit dans sa démarche savoir panacher la rigueur liée aux charges de sa fonction et la courtoisie nécessaire dans tout rapport humain.*

*Travailler à faire comprendre sa démarche au justiciable qui, par finir, même si sa cause ne triomphe pas, aura quand même eu l'occasion de comprendre pourquoi et d'accepter que s'il n'a pas triomphé c'est qu'il n'avait pas le bon droit ou simplement qu'il n'a pas su se faire comprendre. Cette démarche pédagogique doit s'étendre de la procédure au délibéré et se poursuivre dans la rédaction de la décision.*

*Le justiciable, qui se présente et voit son affaire renvoyée successivement... a besoin qu'on lui donne un minimum d'explications. Dans la rédaction du factum, le juge doit veiller à être diligent et organisé. Lorsque plusieurs mois après la décision le justiciable court après son jugement qui n'est pas rédigé, rencontre un autre dont la décision est toute récente, sa grosse en main, il faudrait plus que des arguments pour le convaincre de la justesse et de l'équité de cette justice.*

*Enfin, le juge doit avoir souci de la qualité de sa décision et s'interroger, chaque fois... sur le pourquoi. Il évoluera ainsi certainement vers l'atteinte de sa mission. »*

Extrait de : KANTÉ (H.), DIARRA (M.G.), « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

### **2.3. Les Justices de paix à compétence étendue (JPCE)**

Les justices de paix à compétence étendue ont cette particularité qu'en leur sein un même magistrat cumule les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. Au nombre de quarante-deux (42) à travers le territoire national, les justices de paix à compétence étendue ont la même compétence matérielle que les Tribunaux de première instance.

### **2.4. Les Tribunaux de commerce**

Au nombre de trois (3) à ce jour, les Tribunaux de commerce connaissent des contestations relatives aux transactions entre commerçants, des contestations relatives aux actes de commerce, des faillites, liquidations et règlements judiciaires. Les Tribunaux de commerce sont composés d'un président et de quatre juges consulaires dont deux titulaires et deux suppléants. Ces derniers sont élus par leurs pairs.

Le Mali ayant ratifié, le 17 avril 1997, le Traité relatif à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), la Cour commune de justice et d'arbitrage prend déjà en charge les attributions anciennement dévolues à la Cour Suprême en matière de droit des affaires.

## **2.5. Les Tribunaux de travail**

---

Au nombre de onze (11), les Tribunaux de travail statuent sur les différends entre les travailleurs et leurs employeurs ainsi que sur les différends relatifs aux conventions collectives. Chaque Tribunal comprend un Président et deux assesseurs (l'un représentant les travailleurs et l'autre les employeurs).

## **2.6. Les Tribunaux administratifs**

---

Les Tribunaux administratifs constituent des juridictions de première instance en matière administrative et s'occupent des litiges opposant les citoyens à l'État. Ils connaissent<sup>26</sup> :

- des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives régionales ou locales ;
- des recours en interprétation et en appréciation de légalité de ces décisions ;
- des demandes, en décharge ou en réduction, en matière fiscale présentées par les contribuables dans les conditions fixées par le règlement financier ;
- des contentieux relatifs à l'élection des Assemblées des collectivités territoriales ;
- des litiges d'ordre administratif relevés à l'occasion d'un acte passé, au nom du gouvernement ou de ceux nés de l'exécution d'un service public, dépendant du gouvernement ou des collectivités publiques ;
- d'une manière générale de tout litige qui entre dans le contentieux administratif.

Les Tribunaux administratifs sont au nombre de trois et situés à Bamako, à Kayes et à Mopti. Les décisions en leur sein sont collégiales. Administrativement, ils relèvent du ministère de la Justice.

## **2.7. Les Tribunaux pour enfants**

---

Les Tribunaux pour enfants statuent sur les infractions commises par les mineurs, la majorité pénale étant fixée à 18 ans en République du Mali. À ce niveau, l'accent est davantage mis sur les mesures de rééducation et de protection, avec le concours d'éducateurs sociaux, plutôt que sur la répression. Les mineurs condamnés purgent généralement leur peine au sein d'un centre spécialisé.

Pour le moment, seul le Centre de Bollé, dans la banlieue de Bamako, est opérationnel. Il est envisagé d'autres centres de rééducation pour enfants à l'intérieur du pays.

## **2.8. Les Tribunaux militaires**

---

Juridictions spéciales, les Tribunaux militaires statuent sur les infractions dites militaires. Cette catégorie recouvre d'une part les infractions susceptibles d'être commises uniquement

par des militaires (désertion par exemple) et d'autre part les infractions de droit commun imputables à des militaires dans un cadre lié à leurs fonctions.

Le ministère des Forces Armées et des Anciens Combattants assure à l'endroit des juridictions militaires les mêmes missions que celles dévolues au ministère de la Justice en ce qui concerne les juridictions de droit commun.

La Loi n° 95042 du 20 avril 1995 portant Code de Justice Militaire en République du Mali fixe le ressort territorial des juridictions militaires, à savoir les Cours d'appel de Kayes, de Bamako et de Mopti.

Toutes ces structures et organismes, plus ou moins autonomes, sont rattachés directement ou indirectement au ministère de la Justice qui en est le département de tutelle. Les Cours et Tribunaux relèvent aussi du ministère de la Justice, à l'exception notoire de la Cour suprême.

## III LA COUR SUPRÊME

---

La plus haute juridiction du pays, en l'occurrence la Cour Suprême, est une institution autonome, au même titre que le président de la République, l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement. Ses rapports avec le ministère de la Justice sont donc différents des relations que le ministère peut avoir avec les autres Cours. Ses origines remonteraient au temps précolonial, mais pour le juriste, le champ d'investigation de cette période reste limité à cause de l'absence ou du caractère restreint des sources de documentation. On s'accorde cependant à dire que la période précoloniale a été dominée par des empires et des royaumes au sein desquels les souverains faisaient fonction de tribunal arbitral supérieur dont les décisions n'étaient susceptibles d'aucun recours.

Sous le régime colonial, la métropole exerçait son plein contrôle sur la justice où coexistaient deux ordres de juridictions : les juridictions de statut coutumier ou juridictions indigènes et les juridictions de statut métropolitain ou juridictions de droit écrit. Les tribunaux indigènes étaient présidés par les chefs de circonscription administrative, sans doute pour mieux contrôler leurs actions par rapport aux intérêts du pouvoir colonial. Les assesseurs étaient désignés parmi les notables et les fonctionnaires retraités les plus dociles qui, le plus souvent, entérinaient les décisions du Président du tribunal.

### 3.1. Origine et évolution de l'institution

---

Par décret du 3 décembre 1931, le Tribunal de droit écrit a été érigé en Tribunal supérieur de droit local siégeant au chef-lieu de chaque territoire. Il était présidé par le Président du Tribunal de Première Instance, assisté de deux administrateurs et de deux notables. Cette juridiction connaissait en appel des décisions rendues par les tribunaux de 2<sup>e</sup> degré chargés de rendre la justice aux indigènes, sujets ou protégés français, appelés plus tard « citoyens de statut personnel particulier ». Au sommet de cette organisation judiciaire se trouvait la chambre d'homologation, devenue plus tard chambre d'annulation, qui avait son siège à Dakar.

Cette chambre connaissait des pourvois formés contre les décisions définitives rendues par les tribunaux inférieurs. La chambre d'annulation de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et la Cour de cassation de Paris jouaient le rôle de juridictions supérieures et étaient les équivalents de la Cour Suprême.

Sous la Fédération du Mali (1960), le Sénégal et le Soudan Français avaient conclu des accords qui disposaient que jusqu'à l'installation des juridictions suprêmes de la Fédération, les recours en cassation formés contre les décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif seront portés devant les formations ordinaires de la Cour de Cassation et du Conseil d'État siégeant à Paris<sup>27</sup>. En cas de cassation, l'affaire est renvoyée devant une juridiction de la Fédération du Mali, la juridiction de renvoi statuant dans les conditions et formes ordinaires en la matière.

Après l'éclatement de la Fédération du Mali, la dénonciation par la République du Mali des accords franco maliens en matière de justice créera un vide juridique car les pourvois formés contre les décisions rendues par les tribunaux de droit français étaient examinés par la Cour de Cassation de Paris. Le Mali ne disposait alors que d'une Cour d'appel créée par le décret du 28 août 1958.

Les difficultés nées de la rupture brutale avec les institutions judiciaires françaises amènent les gouvernants de la première République à mettre rapidement sur pied une haute juridiction. Elle fut créée sous l'appellation de Cour Suprême par la Loi N° 61-55/AN-RM du 15 mai 1961. Cette juridiction était composée de trois (3) sections :

**la Section Judiciaire**, chargée du contrôle de la légalité des décisions judiciaires contre lesquelles il n'existait pas d'autres voies de recours ;

**la Section du Contentieux**, Tribunal administratif de droit commun de la République, connaissait en premier ressort de tous les litiges d'ordre administratif ;

**la Section des Comptes**, juge des comptes des comptables publics.

Il faut dire que les lois de 1961 concernant la Cour Suprême et la Cour d'État faisaient double emploi et ont dû se révéler difficiles à l'application. Aussi, dès 1962, un séminaire de la justice tenu à Bamako a-t-il préconisé dans une résolution de synthèse une réorganisation en ce qui concerne la Cour Suprême et la Cour d'État.

Cette réorganisation était justifiée par la diversification des missions de la Cour Suprême à travers notamment les consultations juridiques au sein de la Section Administrative qui sera dotée, en plus de la Chambre Contentieuse, d'une Chambre Consultative. Elle était devenue nécessaire en raison du volume croissant des affaires, né d'une meilleure connaissance de leur droit par les citoyens et d'une plus grande complexité des problèmes posés.

Parmi les critiques avancées à l'époque sur le fonctionnement de l'institution, il y avait la lourdeur du système, les conflits de compétences et une anomalie dans la hiérarchie des deux Cours. En effet, la Cour d'État qui était la troisième institution de l'État, présidée par le ministre de la Justice, se trouvait par la voie de la cassation subordonnée à la Cour Suprême, présidée par un magistrat. Ces critiques ont naturellement conduit à la suppression de la Cour d'État et le transfert de ses attributions à la Cour Suprême.<sup>28</sup>

Une nouvelle loi a porté à quatre (4) les sections de cette Cour en y transférant la Section Constitutionnelle et la Section des Comptes.<sup>29</sup> L'on notera également la création des Sections réunies chargées de trancher les conflits de compétences entre la Section Judiciaire et la Section Administrative. Cette loi a réalisé l'intégration des quatre juridictions au sein de la même institution et a supprimé le double degré de juridiction au profit de la justice administrative rendue désormais par la seule section administrative de la Cour Suprême, en premier et dernier ressort, sans possibilité d'appel ou de cassation. Cette loi est demeurée en vigueur vingt-cinq (25) ans durant, de 1965 à 1990.

### 3.2. Statut actuel de la Cour suprême

Aujourd'hui, la Cour Suprême est la plus haute juridiction du pays et la quatrième des huit institutions de la République<sup>30</sup>. Placée au sommet de l'organisation judiciaire, elle connaît des décisions rendues en premier et dernier ressort par les juridictions civiles, commerciales, sociales, pénales, administratives. Elle est régie par la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

La Cour Suprême se compose de trois sections : une Section judiciaire, une Section administrative et une Section des comptes.<sup>31</sup> On y dénombre les formations suivantes : les Sections, les Sections réunies, les Chambres et les Chambres réunies.

**La Section Judiciaire** comprend cinq (5) Chambres : deux chambres civiles, une chambre criminelle, une chambre sociale et une chambre commerciale. La Section Judiciaire<sup>32</sup> est le juge suprême de toutes les décisions rendues en matière civile, commerciale, sociale et criminelle par les juridictions de la République. Elle contrôle la légalité des décisions contre lesquelles il n'existe pas d'autres voies ordinaires de recours. En outre, elle se prononce sur :

- Les demandes en révision des procès criminels et correctionnels ;
- Les demandes de renvoi d'une juridiction à une autre pour cause de suspicion Légitime ou de sûreté publique ;
- Les règlements de juges ;
- Les demandes de prise à partie ;
- Les contrariétés de jugements ou arrêts rendus en dernier ressort entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens par différentes juridictions de l'ordre judiciaire.

**La Section Administrative**<sup>33</sup> comprend deux (2) chambres : une chambre contentieuse et une chambre consultative. Elle est le juge d'appel de droit commun de toutes les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux administratifs de la République. Elle est également compétente pour connaître en premier et dernier ressort :

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

**La Section Administrative** exerce à travers sa Chambre consultative une mission de consultation de plus en plus importante couvrant notamment les avis motivés sur tous les projets de lois, ordonnances et actes réglementaires avant leur adoption en Conseil des ministres. En plus, elle statue en appel sur le contentieux relatif à l'élection des membres des Assemblées des collectivités territoriales, donne des avis juridiques sur la légalité et la conformité avec la Constitution des accords internationaux signés par le Mali <sup>34</sup>.

**La Section des Comptes**<sup>35</sup> comporte trois Chambres : une chambre de jugement des comptes, une chambre de vérification des comptes et de contrôle des services personnalisés et une chambre de discipline budgétaire. Elle juge les comptes des comptables publics de deniers tels que définis par la réglementation en vigueur et vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargé de l'exécution du budget national ainsi que des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles.

Elle contrôle les comptes des matières des comptables publics et examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'État ou les autres collectivités publiques ont un intérêt particulier. Elle peut, à tout moment, exercer un contrôle soit de sa propre initiative soit à la demande du président de la République, du Premier ministre ou du président de l'Assemblée Nationale.<sup>36</sup>

## IV. LES ORGANISMES PERSONNALISÉS DE LA JUSTICE

Le ministère de la Justice comporte les organismes personnalisés suivants<sup>37</sup> : l'Ordre des Avocats, la Chambre Nationale des Huissiers de Justice, l'Ordre des Notaires, la Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs, l'Ordre d'Experts judiciaires et l'Institut National de Formation Judiciaire.

### 4.1. L'Ordre des Avocats

La Loi N° 94-042/ AN-RM du 13 octobre 1994 portant création et organisation de la profession d'Avocat stipule en son article 2 qu'à la date de promulgation de la loi, sont d'office membres de la nouvelle profession d'avocats : les Avocats et les Avocats stagiaires inscrits au tableau de l'Ordre des Avocats ainsi que les Conseils Juridiques et les Conseils Juridiques stagiaires inscrits au tableau de l'Ordre des Conseils Juridiques.

Les Avocats sont organisés en ordre professionnel. L'Ordre des Avocats jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il dispose, par ailleurs, d'un patrimoine provenant des cotisations de ses membres ainsi que des dons et legs. Il peut créer ou subventionner toutes œuvres intéressant la profession.<sup>38</sup>

Au Mali, l'Ordre des Avocats est organisé en un barreau unique institué auprès de la Cour Suprême et des Cours d'appel et administré par le Conseil de l'Ordre. Les Avocats inscrits au Barreau exercent tant devant lesdites Cours que devant toutes autres juridictions.<sup>39</sup> Les Avocats inscrits au Barreau portent le titre d'avocats suivi, le cas échéant, de la mention des titres universitaires et des distinctions professionnelles et honorifiques.<sup>40</sup> Ce sont des auxiliaires de justice. Ils prêtent serment et revêtent, dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, un costume dont la composition est fixée par décret pris en Conseil des ministres. Ils sont des officiers ministériels protégés par la loi.

#### L'AVOCAT

*« Maître pour tout le monde, avocat du diable pour certains, défenseur des causes justes et protecteurs de la veuve et de l'orphelin pour d'autres, l'avocat est un autre élément non moins essentiel de la chaîne de distribution de la justice. »*

*« À l'instar du juge, l'avocat est, selon le mot de Me Philippe Duprat, un artisan mais aussi un technicien. Cette réalité demeure souvent méconnue des citoyens ». Garant des droits du justiciable, il a donc sa partition à jouer dans le cadre de la construction d'une justice crédible inspirant confiance et respect au justiciable. Il est l'interface entre l'administration de la justice et le justiciable. Ses missions sont légalement définies : la défense, la représentation et le conseil pour ne retenir que celles-là. »*

*Mais dans la mise en œuvre, il y a parfois des dérapages de la part de certains éléments de la corporation qui contribuent également à ternir l'image de la justice. À ce niveau, l'Ordre, structure représentative de la profession, a un rôle capital à jouer. En effet, le respect de la déontologie et de la discipline au sein de la profession est le meilleur gage de réussite de la mission de l'avocat. L'avocat professionnel, qui n'a pas une obligation de moyen doit cependant veiller à déployer toutes les diligences nécessaires au triomphe de la cause de son client. Il doit veiller à son image, partant à celle de sa profession. Le cabinet de l'avocat, autre prolongement du service public, doit être correctement aménagé pour l'accueil du justiciable. Sa robe, incarnant l'autorité et la noblesse liée à sa profession, doit être correctement entretenue. Dans sa conduite de tous les jours, il doit veiller à avoir un comportement respectable. Tous les petits détails sont déterminants dans la perception que le grand public peut avoir de cet acteur judiciaire.*

*L'avocat a un rôle d'éducateur pour le justiciable. Il est le plus au fait des problèmes de droit qui se posent au sein de la communauté et, de sa position d'interface, il est écouté. C'est pourquoi l'Ordre des avocats, dans les missions qu'il s'est assigné, place l'information et la sensibilisation des justiciables au nombre de ses priorités. Les tours juridiques, les consultations juridiques gratuites et l'assistance judiciaire participent de cet esprit.*

*Les rôles du magistrat et de l'avocat apparaissent ainsi complémentaires. Il importe à ce niveau de rappeler la nécessaire collaboration qui doit exister entre les deux, climat de bonne entente indispensable au crédit de l'action de la justice. Les structures représentatives des deux professions doivent l'inscrire au nombre de leurs priorités. Cette collaboration doit être empruntée de courtoisie sans aller au-delà des règles éthiques et déontologiques. »*

**Extrait de :** Kanté (H.), Diarra (M.G.), « *Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire* », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

L'étude de l'Avocat est inviolable. Son accès est soumis à une autorisation écrite du procureur général après avis du Bâtonnier.<sup>41</sup>

L'Avocat peut exercer sa profession soit à titre individuel soit en groupe, dans le cadre d'association au sein de sociétés civiles professionnelles, soit en qualité de collaborateur d'un autre avocat ou groupe d'avocats, conformément au règlement intérieur du Barreau. Chacun des Avocats groupés est responsable vis-à-vis des clients du groupe. Ces Avocats ne peuvent assister ni représenter des parties ayant des intérêts opposés.

Par ailleurs, les droits de chacun des Avocats dans le groupe lui sont personnels.<sup>42</sup> En cas de décès ou d'empêchement grave d'un Avocat exerçant à titre individuel, en l'absence de désignation émanant de lui, le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats désigne immédiatement un confrère qui gère et liquide les affaires courantes pour compte des ayants droit. En cas

de contestation, le Conseil de l'Ordre arbitre les honoraires dus à l'Avocat ainsi désigné. Dans le cas d'un décès, l'apposition des scellés est obligatoire sur les bureaux anciennement occupés par le défunt. Cette apposition des scellés et la levée sont requises par le Bâtonnier ou l'Avocat désigné. Les mêmes mesures pourront être prises dans le cas d'empêchement grave.<sup>43</sup>

Les avocats ont, seuls, qualité pour plaider. Ils peuvent postuler, représenter les parties en toutes matières devant les diverses juridictions. Ils ont également le droit de signer les actes nécessaires à la procédure dont ils ont la charge et exécuter les décisions de justice. Les parties conservent néanmoins le droit de représentation devant les Cours et Tribunaux personnellement ou par mandataires ainsi que les droits d'assistance tels que prévus par la législation sur la curatelle, le Code de procédure civile, commerciale et sociale, le Code des douanes, le Code de mariage et de la tutelle, le Code de travail et le Code de procédure pénale.

Enfin, toute personne physique ou morale peut, par obligation naturelle ou professionnelle, volontairement ou sur désignation de justice, plaider ou présenter des mémoires ou conclusions écrites pour elle-même, ses parents et alliés, ses co-associés, ses employés affiliés, ses employeurs.<sup>44</sup>

## 4.2. La Chambre Nationale des Huissiers de Justice

La Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995 porte statut des Huissiers de Justice. Le service des huissiers de justice comporte au moins une charge au siège de chaque Tribunal de première instance et chaque Justice de paix à compétence étendue.

La création, la suppression de charge et le transfert d'Huissier se font par arrêté du ministre chargé de la justice après avis consultatif de la Chambre Nationale des Huissiers. Le ministre chargé de la justice peut, dans les juridictions non pourvues d'Huissiers, désigner par arrêté des Fonctionnaires Huissiers dont il fixe la résidence. La création d'une charge entraîne le retrait de la fonction d'huissier au fonctionnaire huissier.

Les huissiers de justice sont des officiers ministériels qui ont, seuls, qualité pour signifier les actes et les exploits, faire des notifications prescrites par les lois et règlements, lorsque le mode de notifications n'a pas été précisé, et procéder à l'exécution des décisions de justice, actes ou titres en forme exécutoire.<sup>45</sup>

### L'HUISSIER DE JUSTICE

« *L'Huissier de justice est un bras de la justice. Il exécute les décisions de justice. À ce niveau réside la cause première de la défiance du justiciable. Me Yves Martin, huissier français affirme à ce propos que « l'exécution est attachée au titre d'huissier, même si cela nous vaut, non d'être rejetés, mais d'être catalogués comme des spécialistes des constats d'adultères, des expulsions et des saisies immobilières. »*

*Décisions exécutées sans égards, avec brutalité, abus, recouvrements sans titre exécutoire, enlèvement de biens sans décision de justice, intrusion dans des domiciles, procès-verbaux faussement remplis... autant de pratiques qui nuisent à la profession, partant à la perception de la justice par le justiciable.*

*La Chambre doit veiller au respect des règles déontologiques et à l'instauration d'une bonne pratique. Les parquetiers également doivent prêter une attention particulière à la question. »*

**Extrait de :** Kanté (H.), Diarra (M.G.), « *Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire* », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

Les Huissiers de justice procèdent au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances et, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs, sur l'autorisation du président du Tribunal, aux prises ainsi qu'aux ventes publiques de meubles et autres mobiliers corporels. Ils peuvent être commis par justice pour effectuer des constatations purement matérielles, exclusives, de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Ils peuvent également procéder à des constatations à la requête de particuliers. Ils assurent le service des audiences des Cours et Tribunaux et tiennent de leurs fonctions le droit de requérir l'assistance de la force publique.

Mais les Huissiers de justice titulaires de charge n'ont pas le droit de présenter de successeurs. Les huissiers contractants encourent la destitution.<sup>46</sup> En revanche, ils peuvent se faire suppléer dans l'exercice de leurs fonctions par des agents assermentés appelés Clercs qui agissent sous leur responsabilité<sup>47</sup>. Les actes des Huissiers et ceux des Clercs font foi jusqu'à inscription de faux.<sup>48</sup>

Les nullités des exploits d'huissiers sont facultatives pour les juges, sauf dérogation expresse.<sup>49</sup> Les Huissiers sont tenus d'observer la procédure de taxation et d'exigibilité des droits et émoluments en vigueur.<sup>50</sup> Les constatations relatives à l'application des textes sur les émoluments des huissiers relèvent des Tribunaux de droit commun compétents.

Cela dit, les Huissiers sont protégés par les lois et règlement dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.<sup>51</sup> La même protection s'étend à tous les agents qui, à quelque titre que ce soit, remplissent lesdites fonctions. L'étude de l'Huissier de justice, comme celle de l'Avocat, est inviolable et son accès est subordonné à une autorisation du procureur de la République ou du juge de paix à compétence étendue. Les Huissiers titulaires, les Fonctionnaires-Huissiers, les Huissiers ad hoc et les Clercs prêtent devant le Tribunal de leur résidence le serment dont la teneur suit :

*« Je jure de me conformer aux lois et règlement concernant mon ministère et de remplir mes fonctions avec exactitude et probité. »*<sup>52</sup>

Les Huissiers ne peuvent s'absenter du territoire national sans un congé accordé par la chambre nationale.<sup>53</sup> Le procureur de la République ou le juge de paix du ressort judiciaire en est préalablement informé. Ce congé ne peut excéder un an. À l'expiration de ce délai, sauf empêchement dû à un cas de force majeure ou toute excuse légitime, les Huissiers concernés sont déclarés démissionnaires par le ministre chargé de la justice, saisi à l'occasion par le procureur général de la Cour d'appel sur rapport du procureur de la République, après avis de la Chambre Nationale des Huissiers.

Pendant son absence, pour congé régulier ou pour toute autre raison légitime, le titulaire est normalement remplacé par un Clerc assermenté, justifiant au moins de deux années de cléricature, sous le contrôle d'Huissier titulaire désigné par la Chambre Nationale des Huissiers. À défaut, la Chambre désigne un Huissier titulaire pour assurer l'intérim.<sup>54</sup>

Enfin, en cas de décès ou de démission d'un Huissier titulaire et, d'une manière générale, en cas de vacance d'une Étude d'Huissier, il est procédé aussitôt à l'inventaire des dossiers et pièces existants à la requête du ministère public. Les dossiers sont déposés avec l'inventaire au bureau de la Chambre Nationale des Huissiers.<sup>55</sup>

### 4.3. La Chambre Nationale des Notaires

La Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996 porte statut des Notaires. Les notaires sont des officiers publics institués à vie pour assurer un service public de la preuve. Ils reçoivent tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses, expéditions et extraits.<sup>56</sup>

Le notariat est assuré par des Notaires titulaires d'un office.<sup>57</sup> Dans les juridictions dépourvues d'office, les fonctions de Notaires sont assurées par les Greffiers en chef qui prennent alors le titre de Greffiers-Notaires. La création d'office dans le ressort d'une juridiction entraîne automatiquement le retrait de la fonction notariale au Greffier-Notaire.<sup>58</sup>

#### LE NOTAIRE

*« Le Notaire, lui, ne porte pas la robe mais il est tout aussi important que les autres acteurs judiciaires. Sa mission est d'assurer le service public de la preuve.*

*Mais force est de constater que les contentieux, liés aux actes notariés, sont de plus en plus nombreux, avec des cas de faux, notamment dans les transactions foncières.*

*La moralisation est ici aussi importante. Car si l'acte authentique ne fait plus foi, à quel saint devra, finalement, se vouer le justiciable en quête de justice ?*

*La chambre devra également œuvrer dans le sens d'augmenter le nombre de charge, participant ainsi à rapprocher le service public de la preuve du justiciable. »<sup>59</sup>*

**Extrait de :** Kanté (H.), Diarra (M.G.), « *Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire* », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

Les créations et suppression d'Offices, sont faites par décret pris en Conseil de ministres sur proposition du ministre chargé de la Justice, après avis de la Chambre des Notaires.<sup>60</sup> Les notaires titulaires d'un office exercent leur fonction sur toute l'étendue du territoire national. Toutefois, le Greffier-notaire n'exerce que dans la limite de la juridiction à laquelle il appartient.<sup>61</sup> Les Notaires titulaires d'un Office emploient, sous leur responsabilité, des collaborateurs appelés Clercs qui concourent à la rédaction des actes.<sup>62</sup>

#### 4.4 La Chambre Nationale des Commissaires-priseurs

L'Institution de charge et le statut de Commissaires-priseurs ont été créés par la Loi N° 88 04/ AN RM du 27 février 1988. Aux termes de cette loi, le Commissaire-priseur est l'officier ministériel chargé de procéder, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels.<sup>63</sup>

Au Mali, il est en principe institué au moins une charge de Commissaire-priseur dans chaque Chef-lieu de région et dans le District de Bamako. Le ministère des Commissaires-priseurs est exercé par des titulaires de charge et, à défaut, par les Greffiers en chef des Tribunaux de première instance et des Justices de paix à compétence étendue ainsi que par des Commissaires-priseurs ad hoc.<sup>64</sup>

Hors du siège de ces juridictions, les fonctions de Commissaire-priseur sont remplies par un agent de l'ordre administratif ou judiciaire désigné pour chaque vente, par ordonnance du président du tribunal ou du juge de paix à compétence étendue, sur requête présentée par la partie poursuivante. Il en est de même lorsque le Greffier est absent ou empêché.<sup>65</sup> Toutefois, lorsque les fonctions de Commissaire-priseur sont remplies hors du siège des juridictions par un agent de l'ordre administratif ou judiciaire, ce dernier est dispensé du serment.<sup>66</sup>

Le titulaire de charge absent ou empêché est d'office remplacé par un Greffier en chef de Tribunal de première instance ou de Justice de paix à compétence étendue.<sup>67</sup>

Un commissaire-priseur titulaire de charge n'a pas le droit de présenter un successeur. Tout acte portant cession de clientèle est nul et entraîne la destitution du Commissaire-priseur.<sup>68</sup>

Le Commissaire-priseur bénéficie, dans l'exercice de ses fonctions, de la protection de la loi, notamment contre les offenses, outrages, menaces ou violences de toute nature dont il pourrait être l'objet.<sup>69</sup> Avant d'entrer en fonction, il prête devant le Tribunal de première instance de sa résidence, le serment suivant :

*« Je jure de me conformer aux lois et aux règlements concernant mon ministère et de remplir mes fonctions avec exactitude et probité »*

Un Commissaire-priseur ne peut quitter le territoire de la République du Mali sans autorisation du ministre chargé de la justice qui fixe la durée de l'absence, après avis du procureur général près la Cour d'appel.<sup>70</sup>

#### 4.5. La Chambre Nationale des Experts Judiciaires

Cet ordre est régi par la Loi N° 88-05/AN-RM du 27 février 1988 portant Statut des Experts Judiciaires.

L'expertise consiste, pour un technicien, à établir des rapports et à donner des avis dans les questions relevant de sa compétence.<sup>71</sup> Les Experts Judiciaires peuvent se regrouper en sociétés civiles professionnelles.<sup>72</sup>

La responsabilité propre des sociétés civiles professionnelles laisse subsister la responsabilité personnelle de chaque Expert en raison des travaux qu'il est amené à exécuter lui-même.<sup>73</sup>

#### LE COMMISSAIRE-PRISEUR, L'EXPERT JUDICIAIRE L'OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE

*« Les commissaires priseurs, les experts judiciaires, les officiers de police judiciaire, sont autant d'éléments de la machine dont le concours est bien souvent indispensable pour la bonne distribution de la justice.*

*Les deux premiers sont mal connus du public. Nous pensons qu'à leur niveau, il y a la nécessité de mieux organiser leur communication professionnelle et même de mener une réflexion approfondie par rapport à l'avenir, s'agissant particulièrement des commissaires priseurs.*

*Cela dit, pour mener à bien leurs missions, les professions judiciaires se doivent de veiller à la définition d'un cadre de pratique professionnelle et au respect de code éthique, de règles déontologiques et à l'intégration par chacun des acteurs de la dimension pédagogique qui oblige à quitter le palais pour investir la cité afin d'informer et accompagner le justiciable. »*

Extrait de : KANTÉ (H.), DIARRA (M.G.), « *Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire* », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

#### **4.6. L'Institut National de Formation Judiciaire**

L'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ) a été créé par la Loi N° 86-03/AN-RM du 16 janvier 1986 sous forme de service public de formation professionnelle. Aux termes de ladite loi, l'Institut a pour missions d'assurer<sup>74</sup> :

- la formation professionnelle des auditeurs et auxiliaires de justice ainsi que des officiers publics et ministériels ci-après : Greffiers, secrétaires des greffes et parquets, avocats stagiaires, notaires stagiaires, huissiers stagiaires, commissaires-priseurs, conseils juridiques, experts agréés auprès des juridictions ;
- le perfectionnement des magistrats et des auxiliaires de justice ci-après : greffiers, secrétaires des greffes et parquets, avocats stagiaires, notaires stagiaires, huissiers stagiaires, commissaires-priseurs, conseils juridiques, experts agréés auprès des juridictions.

En 2001, l'Institut National de Formation Judiciaire a été érigé en Établissement Public National à Caractère Scientifique.<sup>75</sup>

Depuis, il assure la formation professionnelle initiale des auditeurs et auxiliaires de justice ainsi que des officiers publics et ministériels cités ci-dessus. En plus, il assure le perfectionnement et la formation permanente des magistrats, auxiliaires de justice et officiers publics et ministériels. Il veille à la diffusion du droit auprès des magistrats et des auxiliaires de justice et mène des recherches dans des domaines juridiques spécifiques.

Jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'Institut est désormais doté d'un conseil d'administration, d'une direction générale et d'un conseil scientifique et pédagogique.<sup>76</sup>

Pour mener à bien ses missions, l'Institut National de Formation Judiciaire a développé, ces dernières années, une coopération relativement fructueuse avec certains établissements nationaux et étrangers d'enseignement et de formation de personnels judiciaires.

#### **4.7. Le conseil supérieur de la magistrature**

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est l'institution qui assure l'indépendance de la justice. Il a été instauré pour la première fois par la Loi N° 79-10/AN-RM du 29 novembre 1979 portant statut de la magistrature. La loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003

fixe l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

#### **4.7.1. Organisation**

---

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est organisé en trois formations<sup>77</sup> :

- la Formation de la gestion de la carrière des magistrats ;
- la Formation des questions relatives à l'indépendance de la magistrature ;
- la Formation disciplinaire.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature comporte une formation compétente pour les magistrats de siège et pour les magistrats du parquet. Lorsqu'il statue sur la nomination des magistrats, il est présidé par le président de la République et, en cas d'empêchement, par le ministre chargé de la justice.<sup>78</sup>

L'article 83 de la Constitution de la République du Mali stipule que « *le Président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.* »

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est donc présidé par le président de la République.

Un secrétariat administratif du Conseil est dirigé par un magistrat justifiant d'au moins 5 ans d'ancienneté dans le corps.

#### **4.7.2. Composition**

---

Outre le président et le Vice-président, le Conseil comprend huit (8) membres de droit et treize (13) membres magistrats élus par leurs pairs pour trois ans. La liste des membres est fixée par décret du président de la République.

Sont électeurs tous les magistrats soumis au statut de la magistrature et sont éligibles les magistrats en position d'activité ayant au mois cinq (5) ans d'ancienneté dans le corps. Mais les membres du cabinet du ministre chargé de la justice et les magistrats ayant fait l'objet de sanction disciplinaire ne peuvent faire partie du Conseil Supérieur de la Magistrature.<sup>79</sup>

Sont membres de droit du Conseil Supérieur de la Magistrature, les huit (8) personnalités suivantes<sup>80</sup> :

- 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 ;
- Le Magistrat le plus jeune dans le grade le moins élevé.

Les treize (13) membres magistrats sont élus dans trois collèges différents par le suffrage de leurs pairs au bulletin secret : le collège des magistrats de grade exceptionnel (3), le collège des magistrats de 1<sup>er</sup> grade (6) et le collège des magistrats de 2<sup>e</sup> grade (4). Leur mandat est de trois ans, renouvelable une seule fois.

Le remplacement normal des membres élus s'effectue quinze jours au moins avant la fin de leur mandat. Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats, il est procédé, dans un délai de trois mois, à une désignation complémentaire selon la procédure prévue par la loi organique.

Les magistrats élus au Conseil Supérieur de la Magistrature ne peuvent, durant leur mandat, faire l'objet ni de mutation ni de promotion sauf dans l'intérêt du service et après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.<sup>81</sup>

Le Président et le Vice-président de la Cour Suprême sont nommés par décret du président de la République sur proposition conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les autres magistrats de la Cour Suprême sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.<sup>82</sup>

Les magistrats de siège des autres juridictions sont nommés par décret du président de la République, sur proposition du ministre de la Justice, après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les trois membres magistrats de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Conseil Supérieur de la Magistrature convoqué à cet effet par le président de la République.

Les magistrats du parquet des autres juridictions sont nommés par décret du président de la République, sur proposition du ministre de la Justice et après avis conforme du conseil Supérieur de la Magistrature.

### **4.7.3. Attributions**

---

Le Conseil Supérieur de la Magistrature statue obligatoirement en matière de nomination des magistrats, de révocation, de réintégration, de mise en disponibilité, de détachement, de mise en position sous les drapeaux. Il donne son avis sur toutes les questions relatives à l'indépendance de la justice.

Dans ses missions d'assistance au président de la République, le Conseil veille particulièrement à la gestion de la carrière des magistrats. Il statue comme Conseil de discipline pour les Magistrats.

#### **4.7.4. Fonctionnement**

---

Le Conseil Supérieur de la Magistrature est présidé par le président de la République, sauf lorsqu'il siège en formation disciplinaire.<sup>83</sup> Le Ministre chargé de la justice en est le Vice-président. Il peut suppléer, à ce titre, le président de la République.

Le Conseil se réunit sur convocation de son Président ou, le cas échéant, de son Vice-président ou à la demande des 2/3 de ses membres.<sup>84</sup> Il se réunit une fois par semestre en session ordinaire. En cas de nécessité, il se réunit en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé. Pour délibérer valablement, il doit comprendre au moins douze membres. En cas d'égalité de voix, celle du Président est prépondérante.

Les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature sont tenus au secret des délibérations.<sup>85</sup> Lorsque le Conseil statue sur les cas de nomination ou de sanction de magistrats, il doit être muni des dossiers régulièrement tenus par le Secrétaire administratif du Conseil sur chaque magistrat.

Le siège du Conseil Supérieur de la Magistrature est fixé à Bamako. Il peut, en cas de nécessité, être transféré en tout autre lieu du territoire.

*Les crédits de fonctionnement du Conseil sont inscrits au budget du ministère de la Justice.*

Pour conforter le système judiciaire, plusieurs organismes personnalisés ont été créés au fil du temps et, ces dernières années, des projets d'appui ont été mis en place.

### **4.8. La Commission nationale des droits de l'homme**

---

#### **4.8.1. Création**

---

La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) a été créée par décret N° 06-117/P-RM du 16 mars 2006. Ce décret est intervenu en exécution des obligations qui pèsent sur le gouvernement en vertu de la résolution A/RES/48/134 des Nations Unies du 20 décembre 1993 qui adopte les principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme.

Il convient de rappeler qu'il existait précédemment une Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, créée par décret N° 96-145/P-RM du 15 mars 1995, qui a succédé à un Comité National des Droits de l'Homme créé par décret N° 89-203/P-RM du 24 juin 1989.

## 4.8.2. Missions

---

L'importance de la nouvelle commission se situe à un double niveau :

Premièrement, elle a les attributions classiques de la Commission Nationale des Droits de l'Homme. À cet effet, elle doit contribuer à la promotion et à la protection des droits de l'Homme. Elle peut formuler, à titre consultatif, toutes recommandations relatives aux droits de l'Homme à l'attention du gouvernement ou de toute autorité compétente.

Elle peut attirer l'attention du gouvernement sur toutes décisions ou actes susceptibles de porter atteinte aux droits de l'Homme.

Elle peut aussi recommander au gouvernement toutes actions ou décisions susceptibles de protéger ou de promouvoir les droits humains. Elle encourage l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments internationaux relatifs aux droits humains. Elle sensibilise l'opinion publique ainsi que l'administration, à travers des activités d'informations, d'éducation et de communication sur les droits de l'Homme.

Elle contribue en la matière à l'élaboration des différents rapports que le gouvernement doit présenter aux organisations internationales. Elle établit un rapport annuel sur l'état des droits humains au Mali.

Deuxièmement, elle est investie des attributions du Comité de prévention de la torture, conformément au protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

À ce titre, elle doit effectuer régulièrement des visites dans les lieux de détention en vue de prévenir les pratiques de torture et, au besoin, les faire cesser.

## 4.8.3. Saisine

---

La commission est indépendante et peut se saisir d'office de toutes questions relatives aux droits humains. Elle peut aussi demander aux ministres de fournir des informations sur une question relevant de leur compétence.

## 4.8.4. Organisation

---

La Commission Nationale des Droits de l'Homme est organisée en sous-commissions et groupes de travail régionaux. Elle est dirigée par un bureau de quatre (4) membres élus en assemblée plénière comprenant : un président, un vice-président, un rapporteur et un rapporteur adjoint. Un secrétaire permanent assure l'administration de la CNDH.

Au terme de l'article 15 du décret N° 06-117/P-RM du 16 mars 2006, portant création de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, les frais de fonctionnement de la Commission sont à la charge de l'État. Conséquemment, le partenaire privilégié de la Commission

Nationale des Droits de l'Homme est le gouvernement, à travers le Ministère de la justice auprès duquel elle est instituée.

## V. LES PROJETS D'APPUI À LA JUSTICE

---

### 5.1 Le Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ)

---

Après la révolution du 26 mars 1991 et l'instauration d'un régime démocratique, caractérisé notamment par la séparation effective des pouvoirs, les missions de service public de la justice se sont soudainement accrues en raison, d'une part, de la nécessité pour la justice de se conformer à son statut de pouvoir, garant de l'État de droit, et, d'autre part, de la prise de conscience de l'État et des citoyens des multiples possibilités de recours devant les Cours et Tribunaux.

Aussi, les autorités de la troisième République ont-elles inscrit dans leurs priorités la réhabilitation de la justice à travers un processus de réforme appelé Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ).

Le processus a été engagé en 1996, mais il n'a reçu son premier appui déterminant qu'en 1998, avec la signature d'un Protocole d'accord entre le Canada et le Mali.<sup>86</sup> Les deux parties ont mis en place un Comité de pilotage chargé de planifier et de conduire le processus de réforme de la justice au Mali. Il devait, à l'issue de multiples consultations, produire un document de politique générale, un plan d'action, un plan d'investissement et une stratégie de mise en œuvre.

La démarche du Comité devait se faire avec la participation de tous les acteurs du secteur de la justice qu'ils soient du secteur public, du secteur privé, de la société politique, de la société civile ou de la communauté des partenaires extérieurs.

Pour mener à bien sa tâche, le Comité de pilotage a organisé, en septembre 1998, des journées de réflexion pour déterminer le cadre et les modalités d'implication de toutes les couches sociales et professionnelles dans la réforme puis, du 15 octobre 1998 au 15 novembre 1998, des concertations régionales ont eu lieu sur toute l'étendue du territoire national sur des thèmes qui avaient été préalablement identifiés par les populations à la suite d'enquêtes sur le terrain ; des thèmes qui ont été traités par des experts nationaux et soumis à débats publics.

Enfin, du 30 mars au 3 avril 1999, un « Forum National sur la Justice » a été organisé à Bamako sous la présidence du Chef de l'État. La presque totalité des participants aux concertations régionales et de nombreuses personnalités et experts étrangers de l'espace juridique et judiciaire y ont pris part.

À l'issue de ce Forum national, des recommandations pertinentes ont été faites par la famille judiciaire (magistrats, greffiers, avocats, huissiers, notaires, commissaires-priseurs, experts juridiques et judiciaires, gardiens de prisons, etc.) et par toutes les autres composantes de la nation en vue de réformer le secteur de la justice dans le sens de la réhabilitation, de la bonne gouvernance et de l'efficacité au service de la paix sociale, de la sécurité, du développement du pays et du bien-être social.

Un an plus tard, en décembre 1999, à la suite d'une longue maturation intellectuelle, les documents relatifs à la réforme ont été formellement adoptés par le Conseil des ministres.

En février 2000, le ministère de la Justice a organisé une Table Ronde des bailleurs de fonds au cours de laquelle tous les partenaires techniques et financiers ont marqué un réel intérêt pour la réforme, mais seulement quelques rares ont pris des engagements fermes. En septembre 2000, le programme a été officiellement lancé, avec la mise en place de l'équipe de gestion.<sup>87</sup>

Depuis, cette équipe veille à l'exécution des différents volets du programme par des actions de coordination, d'information, de formation, de mobilisation de ressources et d'échange d'expériences avec d'autres pays engagés dans un processus similaire. Nous verrons plus loin son bilan.

Si l'évolution du PRODEJ ne lui a pas permis de promouvoir des projets durables susceptibles d'accroître un rythme soutenu de développement du programme, depuis 2004, il a engagé un partenariat fructueux avec un autre œuvrant activement dans le domaine des droits humains : le Projet d'appui à la promotion et à la protection des droits Humains.

## **5.2. Le Projet d'Appui à la Promotion et la Protection des Droits Humains (APPDH)**

Le Projet d'Appui à la Promotion et à la Protection des Droits Humains (APPDH) est un projet de gouvernance démocratique créé par le gouvernement du Mali en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). La durée du projet est de cinq ans (2003-2007). Les objectifs prioritaires sont les suivants :

- Améliorer et consolider un environnement juridique propice à la promotion et à la protection des droits humains ;
- Renforcer les capacités opérationnelles et institutionnelles de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, du ministère de la Justice et de l'Institut National de Formation Judiciaire en matière de droits humains ;
- Développer un cadre de concertation entre les pouvoirs publics et les ONG œuvrant dans le domaine des droits humains, tout particulièrement par le biais de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ;
- Renforcer les capacités de l'Institut Africain d'Apprentissage pour l'Éducation aux Droits Humains afin de consolider et élargir le programme de développement des « Cités Consensuelles des Droits Humains » au Mali et dans la région Afrique ;

- Renforcer les capacités des ONG œuvrant en faveur de la promotion et de la protection des droits humains, de l'équité de genre et du VIH/SIDA.

Les stratégies d'intervention du Projet sont essentiellement axées sur deux volets : la formation et la sensibilisation.

**La formation** en matière de :

- *Droits humains*, en direction des magistrats, des auxiliaires de la justice, de la police, des régisseurs de prison, des membres de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, des personnels des Centres d'Accès aux Droits, etc. ;
- *Rédaction des rapports de mise en œuvre des conventions internationales relatives aux droits humains ratifiés par le Mali* à l'intention des membres de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, des cadres administratifs des ministères chargés de la Justice, des Affaires Étrangères et autres départements intéressés, etc. ;
- *Nouvelles technologies de l'information et de la communication* à l'attention des membres du cabinet du ministère de la Justice, des Cours d'appel, de l'Institut National de Formation Judiciaire, de l'Institut Africain d'Apprentissage pour l'Éducation aux Droits Humains, etc.

**La sensibilisation :**

- *Des populations* sur le rôle des institutions nationales de promotion et de protection des droits humains ;
- *Des journalistes, des femmes* conseillères municipales et autres leaders communautaires sur les droits humains et l'approche équité de genre et VIH/SIDA ;
- *Des organisations* de promotion et de protection des droits humains. En plus, le projet fournit des services consultatifs d'experts pour l'harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales relatives aux droits humains ratifiées par le Mali ou auxquelles il a adhéré. Il offre également des fonds documentaires sur les droits humains ainsi que des équipements informatiques à diverses institutions de promotion et de protection des droits humains.

Le système judiciaire ainsi présenté ne donne pas toujours satisfaction. Ils sont sans nombre les citoyens et les partenaires extérieurs qui se plaignent du dysfonctionnement de la justice et surtout de la manière dont les décisions judiciaires sont prises. De son côté, le corps judiciaire dénonce, de temps à autre, ses conditions de travail et de vie qui expliquent en partie certains comportements.

Longtemps demeurée le « parent pauvre » dans le budget de l'État, et totalement délaissée par les partenaires au développement (sensibilité et souveraineté), la justice est confrontée à d'énormes problèmes de ressources humaines, matérielles et financières. Souvent « instrumentalisée » par le pouvoir politique, elle est en quête d'une réelle indépendance pour garantir les droits et libertés et répondre aux exigences de la démocratie, de la mondialisation et de la bonne gouvernance.

Inspirée du droit latin et précisément du système juridique et judiciaire français, elle peine à s'adapter aux réalités culturelles du pays. Déclamée dans une langue étrangère et un langage ésotérique, elle paraît plus en plus étrangère au peuple au nom duquel elle est rendue. Ses frais parfois exorbitants font qu'elle est de moins en moins accessible à une population majoritairement pauvre.

Présumée corrompue, elle a beaucoup perdu de sa crédibilité. Au point que les citoyens se tournent plus souvent vers les modes alternatifs de règlement des conflits, notamment à la faveur de la décentralisation. Voilà quelques problématiques majeures, préjudiciables à la fois à la famille judiciaire et au justiciable ordinaire, qui nécessitent une analyse approfondie pour faire avancer la justice au Mali.

# DEUXIÈME PARTIE

## LES PROBLÉMATIQUES DE LA JUSTICE

---

L'État de la justice au Mali pourrait être appréhendé à travers des chiffres si les statistiques judiciaires étaient fiables et régulièrement tenues. Tel n'est pas encore le cas bien que des mesures aient été recommandées en ce sens par le PRODEJ, il y a déjà plus de sept ans. Néanmoins, il nous a paru utile de collecter, à titre indicatif, quelques chiffres sur le volume des affaires entrées et traitées au cours l'année 2005 par chacune des trois Cours d'appel qui couvrent le pays. Ces chiffres, si tant est qu'ils soient le reflet de la réalité, sont révélateurs des problèmes préoccupants dont souffre notre système de justice.

En effet, au cours de l'année 2005, la Cour d'appel de Bamako a reçu 920 appels en matière civile, toutes causes confondues. Ces affaires vont des litiges matrimoniaux aux conflits communautaires en passant par les jugements des affaires d'urgence. En une année donc, moins de 1000 litiges civils et commerciaux ont été déférés devant cette Cour pour une population de 6 292 129 habitants<sup>88</sup>. Au cours de la même année, la Cour a jugé 872 causes et a enregistré 356 pourvois en cassation. Il y a lieu de préciser que si l'on exclut les affaires de référé jugées (décisions ne concernant pas le fond des litiges), dont le nombre est de 282, il reste 590 affaires jugées. En reportant le nombre de pourvois, soient 356 au nombre des contestations tranchées sur le fond, on peut en inférer que le pourcentage des pourvois dépasse les 50 % des affaires traitées<sup>89</sup>. Il est aisé d'observer à partir de ces chiffres que le taux du contentieux dont la justice est saisie au niveau de l'appel reste faible, sachant par ailleurs qu'il s'agit là de la plus importante Cour d'Appel du Mali, avec le ressort le plus peuplé, regroupant le District de Bamako, les Régions de Koulikoro, de Ségou et Sikasso.

Il n'est pas inutile, à titre comparatif, de tenter le même exercice pour une juridiction de première instance. Prenons le cas typique du Tribunal de Première Instance de la Commune III du District de Bamako. En 2005, 1018 causes en matière civile ont été déférées par les parties devant cette juridiction, sur lesquelles 920 ont été jugées, y compris les affaires de référé, et 189 ont fait l'objet d'appel. À première vue, le taux des appels paraît bien faible, rapporté au taux des pourvois exercés en appel. Mais un examen approfondi permet d'arriver à des conclusions différentes. En effet, quand on considère les causes traitées uniquement en première chambre civile dudit Tribunal, on constate 203 jugements rendus et 170 cas d'appel. En rapportant le second chiffre au premier, on voit que le taux de l'appel dépasse en réalité les 80 %.

Sachant que la première chambre civile traite des affaires contractuelles, de responsabilité civile et de contentieux foncier, c'est-à-dire des affaires à contenu économique, on peut en conclure que les citoyens développent une nette tendance à la contestation de la décision judiciaire rendue en première instance<sup>90</sup>.

Les statistiques disponibles au niveau des deux autres Cours d'appel du pays appellent les mêmes types d'observations. En effet, pour l'année 2005, la Cour d'appel de Mopti a reçu en matière civile 139 affaires, toutes causes confondues. Elle a jugé 99 et a enregistré 28 pourvois. Sur les 99 causes jugées, il y en a 22 au titre des référés, ce qui laisse subsister 77 affaires en matière de contentieux au fond. Aussi, si on rapportait le nombre de pourvois au nombre d'affaires jugées au fond, le taux des pourvois avoisinerait-il les 40 %, ce qui est un taux relativement élevé<sup>91</sup>.

Quant à la Cour d'appel de Kayes, elle a enregistré, pour la même année, 90 affaires en matière civile et commerciale dont 63 ont été jugées. Elle a aussi enregistré 16 pourvois. Sur les 63 affaires jugées, 27 étaient relatives à des matières d'urgence ne touchant pas le fond. C'est dire que seules 36 causes ont été tranchées. Le taux du pourvoi avoisine donc les 40 % et se trouve également élevé<sup>92</sup>.

Vu des Cours d'appel, on peut s'étonner de la faiblesse du contentieux judiciaire. Mais cette faiblesse ne peut s'interpréter comme une absence de conflits au sein des populations car on sait que dans chaque commune (et il y en a 703) perdurent des litiges opposant agriculteurs/éleveurs, pêcheurs/agriculteurs, travailleurs/employeurs, commerçants/artisans, etc. Certes, on ne peut généraliser les conclusions tirées de ces constats, faute de statistiques judiciaires fiables au niveau national, on peut cependant, sur cette base, tirer quelques enseignements à portée limitée.

Dans le ressort de la Cour d'appel de Bamako, il y a en tout un seul Tribunal de commerce, 10 Tribunaux de Première Instance (TPI) et 19 Justices de Paix à Compétence Étendue (JPCE), soit 30 juridictions statuant en matière civile et commerciale<sup>93</sup>. En répartissant arbitrairement les 920 affaires qui arrivent à la Cour d'appel de Bamako entre ces 30 juridictions, on obtiendrait une moyenne de 30 affaires par juridiction. Évidemment, le taux d'appel est tributaire du poids du contentieux. Il diffère d'une juridiction à l'autre et il est surtout faible en milieu rural à cause du niveau de culture juridique extrêmement bas des populations, de la modicité des revenus par rapport aux coûts d'une justice éloignée et prolongée. Il reste, malgré tout, que l'analyse des chiffres du Tribunal de première instance de la Commune III de Bamako est assez instructive. Les citoyens sont, en effet, prêts à contester les décisions de justice devant l'instance supérieure, davantage dans les matières où c'est le droit de propriété qui est en cause.

Sur un autre plan, il importe d'avoir une vue sur le personnel chargé de rendre la justice. Aujourd'hui 389 magistrats sont en activité, assistés de 381 greffiers, 225 Secrétaires des greffes et parquets et 635 Surveillants de prisons pour l'ensemble du pays.<sup>94</sup> La Cour d'appel de Bamako compte 20 Magistrats, 1 Greffier en chef, 13 Greffiers et 5 Secrétaires des greffes et parquets. Ce personnel a pour tâche, en plus du traitement des 920 causes civiles

et commerciales, d'assumer le service de la Cour en matière sociale et correctionnelle ainsi que le service de la Cour d'assises pendant les sessions. À cet égard, un examen minutieux conduit à pointer un certain nombre de problèmes qui continuent d'affecter sérieusement le système judiciaire malien :

- premièrement, le taux élevé des appels et des pourvois, notamment dans le domaine du contentieux relatif à la responsabilité et au droit de propriété, amène à s'interroger naturellement sur le nouveau droit harmonisé quant à sa capacité à prendre en charge convenablement les besoins des citoyens ;
- deuxièmement, les difficultés liées à l'éloignement des populations par rapport au siège des juridictions ne manquent pas de susciter des questionnements, en relation avec le processus de décentralisation en cours ;
- troisièmement, le faible niveau de culture juridique des citoyens, en particulier en milieu rural, continue de les tenir éloignés du droit positif qui, apparemment, est loin de leur conception du droit de propriété et du droit coutumier. C'est tout le conflit élevé sur fond de perception culturelle entre la justice et ceux au profit desquels elle est censée être rendue ;
- quatrièmement, l'insuffisance du personnel judiciaire, par rapport à la demande de justice, l'asymétrie qui caractérise les rapports magistrats/greffiers et la maîtrise par ceux-là du droit applicable ;
- cinquièmement, l'existence d'un nouveau droit, le droit des droits humains. La justice en est le garant sans qu'elle réussisse, elle-même, à s'en approprier dans son application quotidienne. En plus des lois internes, des normes internationales remplissent de plus en plus le champ du droit qui, pour une part importante, est ignoré du juge. Le droit des droits humains en particulier s'autonomise de plus en plus comme discipline, surtout sous la poussée des cours constitutionnelles et des juridictions internationales, régionales et sous-régionales, qui se mettent en place à cet effet. Le problème de son effectivité est inséparable de la question de sa justiciabilité ;
- sixièmement, les citoyens sont confrontés à des difficultés parfois inextricables en matière d'exécution des décisions judiciaires. À telle enseigne qu'il est permis de s'interroger sur l'utilité d'un procès ;
- septièmement, le personnel magistrat, singulièrement, dont la loi garantit l'indépendance et dont la carrière est spécialement gérée par le Conseil Supérieur de la Magistrature, a grandement besoin d'une gestion différente de celle des autres corps de la fonction publique.

Voilà autant de problématiques qui appellent des solutions urgentes et innovantes si l'on veut que la population se sente concernée par le cours de la justice.

## I. LE TRAITE DE L'OHADA : ORIGINALITÉ D'UNE « GREFFE »

Les années 1990 ont vu l'émergence d'un nouveau redéploiement du capital financier en Afrique. À la recherche de règles de sécurité juridique qui garantissent ce redéploiement, l'entreprise capitaliste a créé les conditions pour un nouveau droit : le droit harmonisé. Certes, des règles juridiques étaient déjà codifiées dans plusieurs pays africains, mais de façon distincte et autonome d'un pays à l'autre. La grande originalité de l'OHADA – Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique – a consisté à créer un espace juridique et judiciaire commun à ces pays. Tel a été l'objet du Traité de Port Louis de 1993. Ce traité fait partie du grand courant de mondialisation du droit qui a accompagné la globalisation de l'économie à partir de 1990<sup>95</sup>. Ainsi, l'harmonisation du droit a concerné tout le champ de l'économie. En plus de l'OHADA, qui couvre le champ du commerce, des assurances, du transport et des relations de travail, un droit communautaire cambiaire et bancaire est édicté dans le cadre de l'UEMOA.

Le Mali, à l'instar des pays signataires du Traité de l'OHADA, a un droit commercial entièrement rénové, jusques et y compris le droit pénal des affaires. Ce droit harmonisé est sanctionné de façon égale et identique par une seule Cour régulatrice de la jurisprudence dans tous les États : la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage.

Cette Cour se substitue aux Cours Suprêmes et aux Cours de Cassation des États-parties pour censurer l'activité judiciaire et veiller à donner une interprétation unique et commune à la règle de droit harmonisé<sup>96</sup>. Si ce droit nouveau répond parfaitement au besoin de sécurité juridique et peut avoir un attrait certain pour les investisseurs étrangers. On ne peut cependant manquer de s'interroger sur ses effets réels par rapport aux relations commerciales à l'interne. En effet, au Mali, le secteur commercial moderne est loin d'absorber la totalité de l'activité économique. Le secteur dit « informel<sup>97</sup> » représente une part importante de cette activité et il échappe presque totalement au nouveau droit des affaires.

À titre illustratif, on peut voir à travers l'activité du Tribunal de commerce de Bamako<sup>98</sup>, qu'il y a eu 1451 affaires enregistrées au cours de l'année 2005. Parmi ces affaires, 696 ont été jugées, 322 affaires ont fait l'objet d'appel et 21 de pourvois. Il apparaît ainsi que, bien que couvrant la part la plus importante de l'activité commerciale du pays, le taux de saisine du Tribunal de commerce de Bamako demeure faible. Pourtant le nombre des entreprises enregistrées au registre du commerce et du crédit mobilier est de 7 212 pour la seule année 2005.

Quant à la surveillance des entreprises par le juge, c'est un domaine privilégié de l'inaffectivité du droit moderne. Le nouveau droit des entreprises en difficulté, qui vise à assainir l'espace économique en soutenant le sauvetage des entreprises viables et en éliminant celles dont la situation est irrémédiablement compromise, reste largement inactif. Depuis la mise en œuvre du droit harmonisé, seules 26 procédures collectives ont été ouvertes au Tribunal du commerce de Bamako, pourtant installé depuis 1991. Dans la pratique, les entreprises se créent et disparaissent régulièrement en marge du droit, sans que ni le promoteur ni les créanciers ne saisissent le juge commercial, à quelque titre que ce soit. Cette

désertion du champ du droit harmonisé par les acteurs économiques traduit assurément une inadaptation<sup>99</sup> et appelle au minimum une bonne réflexion. À l'examen, le nouveau droit des voies d'exécution et procédures de recouvrement des créances souffre de la même faiblesse. Théoriquement, le droit harmonisé a tenu à respecter la dignité du débiteur et à créer chez lui une incitation au remboursement de la créance sans aller jusqu'à l'exproprier de ses biens.

C'est ainsi que les mesures de saisies ne s'accompagnent pas de dessaisissement du débiteur. Dans la pratique, les professionnels de l'exécution forcée (huissiers de justice notamment) sont vite arrivés à la conclusion que le nouveau droit ne protégeait pas, en dernière analyse, le crédit. Dans bien des cas, non seulement le débiteur ne fait pas l'effort du remboursement, mais en plus il organise son insolvabilité, y compris par le détournement de biens saisis, sans aucune crainte des sanctions pénales.

Il reste que le droit OHADA a été salué par beaucoup de professionnels comme faisant entrer l'Afrique dans la modernité, surtout par la mise en place du Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM). Les mêmes professionnels pensent que, avec le droit économique communautaire de l'UEMOA, ce nouveau droit engage une véritable intégration juridique et judiciaire qui favorise l'intégration économique et préfigure d'une intégration politique des États.

## II. LA DÉCENTRALISATION ET L'ACCÈS À LA JUSTICE

Un des plus grands chantiers de la 3<sup>e</sup> République est sans aucun doute la décentralisation. Elle vise notamment à instituer une bonne gouvernance à la base, qui associerait les populations à la conduite des affaires publiques, à rapprocher l'administration des administrés et à confier à ceux-là l'exercice du pouvoir dans certains domaines<sup>100</sup>. Une telle approche ne pouvait être absente du processus de réforme de la justice au Mali. Mais au cours du Forum National sur la Justice, les participants ont relevé que la vastitude du territoire national, le déficit des voies de communication, le coût élevé de la justice, l'insuffisance des juridictions et surtout leur mauvaise répartition territoriale constituent les principaux handicaps à l'accessibilité de la justice<sup>101</sup>. Tenant compte de ces lacunes, le programme de réforme de la justice a retenu de redessiner la carte judiciaire.

Au lendemain de l'indépendance, la carte judiciaire était conçue sur la carte administrative. Ainsi, une Cour Suprême et une Cour d'appel siégeant à Bamako avaient compétences sur le territoire national. En revanche, un Tribunal de première instance était créé dans chaque chef-lieu de région, avec compétence sur le cercle du chef-lieu de région tandis que chaque cercle était doté d'une Justice de paix à compétence étendue.

Dans les années 1980, on s'était rendu compte de l'inadaptation de cette forme d'organisation judiciaire parce qu'à l'échelon plus bas que le cercle, au niveau de l'arrondissement, la justice n'était pas représentée. Il revenait au Chef d'arrondissement (pas toujours juriste ni même administrateur) de remplir certaines missions normalement dévolues au juge. C'est ainsi que la Loi N° 88-39/AN-RM du 5 avril 1988 portant réorganisation judiciaire a créé de nouvelles juridictions. Deux nouvelles Cours d'appel ont été mises en place ainsi

que des Tribunaux Administratifs, des Tribunaux de Commerce et des Sections détachées des Tribunaux de 1<sup>re</sup> Instance. De sorte que plusieurs justices de paix vont cohabiter dans le cadre d'un même cercle, rattachées pour les fonctions de ministère public à un Tribunal de première instance. Ces mesures qui rapprochaient la justice du justiciable, précédant ainsi la décentralisation, ont été bien accueillies par les populations qui se sont trouvées largement soulagées<sup>102</sup>.

Mais le Code des collectivités territoriales (Loi N° 95-034 modifiée par la Loi N° 98-010 du 15 juin 1998 et par la Loi N° 98-066 du 30 décembre 1998), qui instaure la décentralisation au Mali, pose la question dans de nouvelles dimensions. En effet, le souci de rapprocher la justice des justiciables amène à se demander s'il n'y a pas lieu d'instituer une juridiction dans chaque commune, de manière à créer un espace judiciaire de résolution de tous les litiges nés entre les citoyens sans qu'il soit besoin d'en référer à une instance éloignée. En effet, si les citoyens sont amenés à gérer des activités qui relevaient du pouvoir central, ne doivent-ils pas être associés à la distribution de la justice ? Voilà tout l'enjeu de l'institution des juges de proximité.

Les solutions envisagées au regard de ces questionnements sont séduisantes à bien des égards. D'une part, elles offriraient des réponses concrètes à certains problèmes de l'accessibilité de la justice, d'autre part elles permettraient aux citoyens d'« adopter » la justice, de se l'approprier et même de la « domestiquer ». Mais peut-on aller à une « décentralisation » de la justice sur le modèle de l'administration comme il en a été sous la première république ?

Si on va au-delà des petites communes, la réponse est déjà fournie par la pratique. En prenant l'exemple du District de Bamako qui compte six (6) communes, chaque commune est dotée d'un Tribunal de première instance<sup>103</sup>. Il ne s'agit certes pas de donner à l'administration territoriale décentralisée les pouvoirs du juge puisque le statut même du magistrat est incompatible avec celui de l'élu local dans la même ère géographique, mais du moins de prendre davantage en compte la décentralisation dans l'organisation de la justice, même si l'on sait qu'elle n'est pas sans poser problèmes. En effet, dans l'état actuel des textes, il n'est pas indifférent de rappeler qu'il y a une certaine décentralisation de la justice, sur le plan pénal. Aussi bien le Code de procédure pénale (Loi N° 01-080 du 20 août 2001) que le Code des collectivités territoriales dispose que le Maire et ses adjoints sont Officiers de Police Judiciaire (OPJ). La même qualité est reconnue aux représentants de l'État dans les collectivités territoriales décentralisées<sup>104</sup>. Mais le Code de procédure pénale dans son énumération des Officiers de police judiciaire ne prend pas en compte les représentants de l'État dans les collectivités décentralisées. Seuls les articles 39 et 40 fournissent quelques indications.

L'article 39 dispose que « les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois ». Le texte ne vise apparemment pas le cas des représentants de l'État auxquels la qualité d'OPJ est conférée, sans précision des pouvoirs qui y sont attachés. C'est que, en vérité, ce texte renvoie aux ingénieurs, agents assermentés de la protection de la nature (anciennement appe-

lés agents des eaux et forêts), et d'autres polices spéciales qui sont investies de certains pouvoirs de police judiciaire sans avoir la qualité d'OPJ.

L'article 40, alinéa 1, est plus précis. Il dispose qu'« en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'État, et seulement s'il y a urgence, les Hauts Commissaires des régions<sup>105</sup> et du District de Bamako peuvent faire personnellement tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes et délits spécifiés ou requérir par écrit à cet effet les Officiers de Police Judiciaire compétents ». Par ailleurs, au terme de l'alinéa 2 de cet article, « ils sont tenus d'en aviser aussitôt le ministère public près la juridiction compétente et dans les quarante-huit heures qui suivront l'ouverture des opérations, de transférer l'affaire à cette autorité en lui transmettant les pièces et en lui faisant conduire toutes les personnes appréhendées, le tout, à peine de nullité de la procédure ».

À l'évidence, le Code de procédure pénale dément le Code des collectivités territoriales quant à la volonté du législateur d'étendre la liste des OPJ aux représentants de l'État dans les collectivités territoriales. Au terme du Code de procédure pénale, seuls les Hauts Commissaires (actuels gouverneurs des régions et du District de Bamako) sont investis de certains pouvoirs de police judiciaire dans certaines conditions et pour certaines infractions seulement. Les préfets et sous-préfets sont entièrement ignorés. Le même Code de procédure pénale va donc au-delà du Code des collectivités territoriales en donnant la qualité d'OPJ non seulement aux Maires, mais aussi à leurs adjoints.

Considérant que la mission de la police judiciaire est de constater les infractions à la loi pénale, de rechercher les auteurs et rassembler les preuves, le législateur a voulu étendre cette mission aux Maires. Les auteurs du « *Guide Pratique du Maire et des conseillers communaux*<sup>106</sup> » le précisent en des termes sans équivoque : « comme Officier de Police Judiciaire, le Maire doit constater les crimes et délits, arrêter leurs auteurs et les livrer à la justice. Toutes les fonctions doivent être exercées par le Maire conformément au code de procédure pénale ». Le procureur de la République ou le juge de paix à compétence étendue a ainsi les moyens d'exercer une partie de ses attributions au niveau des communes en application du principe de la direction de la police judiciaire.

L'enjeu fondamental de l'effectivité d'un tel dispositif législatif, c'est la mise en œuvre de la politique pénale avec les garanties du respect des droits de la défense. En effet, dès lors que les maires et leurs adjoints opèrent en qualité d'officiers de police judiciaire, ils sont de facto assujettis au respect de toutes les prescriptions du Code de procédure pénale sous peine de nullité des actes accomplis. La répression pourrait y gagner en efficacité puisqu'elle se trouverait organisée dans chaque commune. Ainsi la sécurité des personnes et des biens se trouverait sauvegardée avec le concours d'un élu local. Le maire devenu un élément décisif de la mise en œuvre de la politique pénale au niveau local, son élection devient, du coup, un enjeu de la tranquillité publique.

Il convient cependant de souligner que les citoyens se plaignent souvent des dysfonctionnements de la police judiciaire et sont, à son égard, très soupçonneux. Si, sous l'autorité des officiers du ministère public, la police judiciaire venait à être exercée effectivement par le maire, ce dernier devrait ouvrir dans son budget un chapitre pour couvrir les frais de

cette nouvelle fonction. Ce qui permettrait de résoudre le problème de l'éloignement des commissariats de police et des brigades de gendarmerie des lieux de commission des infractions. Par ailleurs, les frais exorbitants que les plaignants sont amenés à déboursier pour assurer le déplacement des agents de la force publique seraient économisés.

Dans la pratique, la question est loin d'être appréhendée de façon satisfaisante. Les maires ne reçoivent aucune formation à l'effet de les préparer à assumer une telle fonction et le Code électoral ne pose aucune condition de niveau de formation pour être candidat aux élections communales. De sorte qu'il y a aujourd'hui un bon nombre de maires et conseillers communaux qui ne savent ni lire ni écrire. Dans ces conditions, comment pourraient-ils assumer leur mission d'Officier de police judiciaire ?

Une solution serait de fixer des critères de niveau à la fonction de maire et de conseiller communal. Cela reviendrait à exclure une partie importante des populations de la gestion des affaires locales. Si cette objection peut être recevable, on pourrait tout aussi bien y opposer la possibilité de fixer cette condition de savoir lire et écrire dans la langue nationale des populations concernées. Une telle disposition serait un pas important dans la revalorisation des langues nationales, l'appropriation et la démocratisation de la gouvernance de la justice.

La démocratisation de la gouvernance de la justice ? Elle se pose, en effet, en terme de participation active des citoyens à la conception et à la mise en œuvre de la justice au Mali. Les missions de police judiciaire des maires et autres conseillers communaux n'en sont qu'un mais un enjeu capital. Le Maire Officier de police judiciaire aura besoin d'un minimum de forces à sa disposition pour accomplir ses fonctions (sans compter les agents qui sont habituellement à la disposition d'un Officier de police judiciaire) ainsi que d'assistants. Ce rôle d'assistantat devrait être aisément assumé par ses adjoints ou d'autres conseillers communaux. Cette solution est d'autant plus concevable que les missions de police judiciaire qu'un maire peut être amené à remplir consisteront généralement en la répression des crimes et délits flagrants, en attendant que le procureur de la République ou le juge de paix à compétence étendue décide des suites des opérations. Le cas échéant, il recevrait les plaintes et les dénonciations pour en saisir le parquet compétent.

La problématique des pouvoirs de police judiciaire des maires renvoie enfin à leur nécessaire formation. Constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et rechercher les auteurs pour les présenter à la justice, avec la possibilité de les priver de leur liberté par des mesures de garde à vue, suppose un minimum de connaissances juridiques et judiciaires, si tant est que les règles du Code de procédure pénale s'imposent sous peine de nullité. Il est, à cet égard, déplorable que les différents services du conseil communal ainsi que l'assistance des organes de tutelle ne prévoient pas dans leurs programmes de formation, l'éducation juridique des maires.

Les procureurs de la République et les juges de paix à compétence étendue ont une mission générale de direction de la police judiciaire. À cet effet, ils ont l'obligation de s'assurer de la qualité de leur travail et, par voie de conséquence, de leur capacité à assumer les tâches qui

découlent de leurs attributions. Les officiers du ministère public sont les destinataires de tous les procès-verbaux d'audition dressés par les officiers de police judiciaire et sont donc amenés à juger de la qualité de leur travail. Ils devraient veiller à mettre les maires, comme tous autres officiers de police judiciaire, dans les conditions de compétence technique pour accomplir leur devoir.

Dans cette optique, les procureurs et les juges sont en vérité les mieux placés pour assurer la formation des maires et des conseillers appelés à des tâches d'officiers de police judiciaire. Le procureur et les juges de paix peuvent élaborer un plan annuel de formation de tous les maires qui officient dans leur ressort judiciaire. Des conférences pluriannuelles de parquet associeraient les autres officiers de police judiciaire. Les maires comprendraient alors aisément que leur mission est un appoint comparativement aux officiers de police et de gendarmerie dont c'est l'attribution principale.

Plusieurs autres mesures doivent accompagner la « décentralisation du système pénal », par exemple, des chambres de sûreté dans les locaux de la mairie où seront provisoirement internées les personnes dont la garde à vue s'avérerait nécessaire. En plus, il y a lieu d'entreprendre la mise en place de la commission communale de probation pour le suivi des mineurs ou des personnes placées sous contrôle judiciaire par un juge d'instruction dans le cadre d'une information judiciaire ou d'une libération conditionnelle. Cette commission pourrait assister le délégué à la protection de l'enfance dans la mise en œuvre de ses attributions telles que définies par le Code de protection de l'enfant. Elle pourrait également servir de structure de suivi pour l'exécution des peines de travail d'intérêt général (TIGE) et proposer des noms d'assesseurs devant siéger à la Cour d'assises.

Ce disant, l'efficacité de la commission commande que sa composition comprenne, en plus du maire, de ses adjoints et certains autres conseillers, des membres de conseils de village et des personnes ressources choisies en raison de leurs expertises pertinentes (par exemple un directeur d'école ou un chef de service technique).

Un autre aspect de la justice pénale, peut aujourd'hui trouver un espace de mise en œuvre au sein de la commune : la médiation pénale. En effet, le nouveau Code de procédure pénale en son article 52 a institué la médiation pénale comme mode de règlement d'un conflit de nature pénale.<sup>107</sup> C'est la possibilité donnée au procureur de la République d'aider les parties en litige à trouver une solution acceptée par elles et qui ne doit être contraire ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs. Le procureur peut déléguer cette tâche à un médiateur pénal soumis à un serment. La prise en charge de la médiation pénale était prévue dans le cadre de nouvelles structures para-judiciaires qui devaient accompagner la décentralisation. C'est un projet qui avait été mûri au sein du ministère de la Justice dans le cadre de la création de centres d'accès au droit (CAD) dans les communes. C'est au sein de ces centres d'accès au droit que devrait être organisée la médiation pénale<sup>108</sup>.

La problématique de la décentralisation, vue sous l'angle de la justice, ne concerne pas que la justice pénale. Elle renvoie aussi à la justice civile et même à la justice administrative. Le Conseil communal, avec à sa tête le maire, pourrait bien jouer un rôle important dans toutes les activités des centres d'accès au droit qui ont été conçus précisément

comme les instruments de la décentralisation judiciaire, étant bien entendu qu'il n'est pas possible, dans l'immédiat, d'instituer un tribunal dans chaque commune.

Déjà deux années après l'indépendance, en 1962, le législateur avait prévu dans le Code du mariage et de tutelle, l'intervention de l'administration dans la procédure de divorce ainsi que la mise en place de la tutelle. Conscient de l'acuité des problèmes liés à l'éloignement des populations des sièges des juridictions, le législateur avait préconisé que les requêtes en divorce fussent adressées au chef de circonscription administrative auquel pouvoir a été donné de procéder à la tentative de conciliation entre les époux. La conciliation, si elle intervenait, donnait lieu à un procès-verbal que l'administration renvoyait au juge pour homologation. En cas d'échec de la conciliation, le procès-verbal était toujours transmis au juge qui engageait alors la phase contentieuse. Ce dispositif, qui a bien fonctionné dans les années soixante, 70 et 80, aurait pu être pris en charge par les CAD qui sont des structures à la fois de conciliation et de médiation tant civile que pénale. Pour cela, il faudrait doter les CAD d'un personnel qualifié et en confier la responsabilité à des personnes qui ont reçu une formation juridique. Des personnes de bonne moralité, ayant une bonne connaissance des coutumes, pourraient y être associées. Aussi, pensons-nous, le dispositif relatif à la tutelle devrait-il être revu pour que les missions qui incombent au chef de circonscription administrative soient transférées au maire, sous le contrôle d'un juge de la tutelle. Les applicateurs du droit ont préconisé à l'occasion de maintes rencontres, l'institution d'une conciliation obligatoire, notamment pour la solution des litiges fonciers.

À ce propos, il convient de rappeler que l'Institut National de Formation Judiciaire, a organisé du 3 au 7 octobre 1994, à Mopti, en collaboration avec la Fondation Friedrich Ebert, un séminaire national sur les « litiges fonciers ». La rencontre a fait le constat de l'insuffisance de la solution judiciaire pour préconiser l'institution de commissions de conciliation qui prépareraient et aideraient au règlement des conflits. Les participants ont expressément recommandé « la création et la dynamisation de la Commission de Conciliation, entourée des chefs de circonscription administrative, comprenant les structures techniques du développement rural et les représentants des populations concernées dûment mandatées. La Commission transmettra à la juridiction compétente le procès-verbal accompagné d'une note descriptive de la coutume visée<sup>109</sup> ». Le Code domanial n'a pas légalement consacré cette solution. En revanche la Loi N° 01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali a prévu en son article 59 que « les collectivités territoriales, en collaboration avec les autres acteurs concernés par la gestion des ressources naturelles, doivent contribuer à la prévention des conflits liés aux activités pastorales. À cet effet, elles favorisent les rencontres intercommunautaires d'échange et de dialogue et assurent l'information des acteurs concernés par l'exploitation des ressources naturelles ». L'article 60 rend obligatoire le recours préalable à l'arbitrage des instances locales de gestion des conflits avant toute saisine du juge.

La loi semble ainsi investir les commissions locales de gestion des conflits d'un véritable pouvoir d'arbitrage. De façon explicite, le législateur a voulu prendre en compte la décentralisation au sens de l'engagement des populations et de leur participation effective à

gestion des conflits pastoraux. Cette approche est d'autant plus heureuse qu'une solution acquise par cette procédure, davantage apparentée au mode consensuel, a plus de chance d'être acceptée par les parties et poserait par conséquent moins de problème d'exécution. Au terme de l'article 61 de la Charte pastorale, les commissions locales de gestion des conflits comprennent les collectivités territoriales, les autorités administratives, les chambres d'agriculture et les services techniques. Elles peuvent faire appel à toutes les structures concernées ou intéressées, à un niveau ou à un autre, par le conflit. Assurément, cette loi mérite d'être connue, largement diffusée et explicitée. Quant à son décret d'application, il doit incessamment intervenir pour que le dispositif soit mis en place. La question est d'autant plus importante qu'une récente étude a dénombré qu'il existe plus de 500 types de conflits communautaires au Mali dont un nombre important découle des litiges fonciers qui sont, par ailleurs, parmi les plus violents et les plus destructeurs pour l'espèce humaine.<sup>110</sup> Aussi, une solution doit-elle être encouragée qui prévient de tels carnages<sup>111</sup>.

La Loi N° 02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'eau va dans le même sens que la Charte pastorale. Elle prévoit, en son article 69, l'institution de conseils régionaux et locaux de l'eau dont l'une des attributions est de « formuler les propositions de solutions à tous conflits d'usage de l'eau ». Elle renvoie à un décret d'application pour définir les modalités de mise en œuvre.

Pour le reste, il est déplorable que le Code domanial et foncier, adopté par l'Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000, n'ait pas prévu un tel mécanisme de règlement des conflits malgré les incessantes recommandations. Tout au plus, prévoit-il en son article 44 une commission de conciliation qui préside à l'enquête publique et contradictoire en vue de la délivrance du titre de reconnaissance des droits coutumiers. Le tribunal civil compétent est l'instance d'appel des décisions de cette commission. Là également, il est renvoyé à un décret d'application pour définir la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la commission.

Enfin, il faut signaler que la Loi N° 023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, dispose dans son article 15 que « le chef de village, de fraction ou de quartier, exerce une fonction de conciliation en matière coutumière ». Toutefois rien dans la loi n'oblige les parties à le saisir avant de porter l'affaire devant les instances judiciaires.

Au-delà de ces mesures, il importe de mettre en place de véritables commissions d'arbitrage en matière de conflits fonciers dont la saisine serait obligatoire avant l'intervention du juge qui n'aurait pour seul le rôle, en cas d'accord des parties, que d'homologuer le procès-verbal de l'accord. En outre, il est impératif que la composition et l'organisation de ces commissions épousent les contours de la décentralisation et qu'une approche participative soit adoptée pour que les populations et leurs représentants soient parties prenantes des décisions de confirmation et de sauvegarde des droits coutumiers.

Cela dit, l'accès à la justice ne peut se réduire à la seule dimension géographique. Dans bien des cas, les entraves que les usagers rencontrent sont liées à l'incapacité à faire face aux frais de procédure. Une des conditions de recevabilité de toute action judiciaire est le paiement des frais de consignation, conformément aux dispositions de l'article 35 du Code de procédure civile, commerciale et sociale (CPCCS)<sup>112</sup>. Le justiciable qui ne dispose pas du montant fixé par la loi ne peut s'adresser au juge pour faire valoir son droit<sup>113</sup>.

À cet égard, le législateur sans doute soucieux de remédier à cette insuffisance du dispositif judiciaire, qui crée une discrimination de fait entre les nantis et les démunis, a adopté la Loi N° 01-082 du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire. L'institution est définie, dans l'article 2 de ladite loi, comme « un concours accordé par la loi en vue de permettre à un plaideur dont les ressources financières sont insuffisantes de faire valoir ses droits en justice. Elle est applicable tant en matière civile, commerciale, sociale et administrative, qu'en matière pénale ». Ainsi, l'assistance judiciaire permet-elle à son bénéficiaire d'être dispensé de la consignation, du paiement des sommes dues pour droits de timbre, d'enregistrement, de greffe ou de consignation d'amende. Il est également dispensé du paiement de toutes sommes dues aux greffiers et officiers ministériels, pour droits, émoluments et honoraires. En outre, le bénéficiaire de l'assistance judiciaire peut jouir du concours d'un avocat commis d'office.

Le décret N° 06-426/P-RM du 6 octobre 2006 fixant les modalités d'application de la Loi N° 01-082 du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire a prévu l'institution d'un bureau d'assistance judiciaire, auprès de chaque Tribunal et Justice de Paix à Compétence Étendue, présidé par le représentant de l'État ou son délégué. Ce bureau comprend le maire ou son représentant, le chef du service de l'enregistrement et des domaines ou son représentant, un représentant du barreau résidant au siège du bureau, s'il y a lieu, le chef de village, du quartier ou de fraction du demandeur. Le secrétariat est assuré par le greffier en chef de la juridiction ou tout autre greffier désigné à cet effet. Une fois mis en place, le bureau est renouvelable tous les trois ans, au mois de janvier, et sa formation est constatée par une ordonnance du président de tribunal ou du juge de paix. Le bureau siège au palais de justice, sur convocation de son président. Les décisions sont prises à la majorité.

Les demandes d'assistance judiciaire, qui peuvent émaner aussi bien de personnes physiques que morales à but non lucratif, doivent contenir les mentions d'identification de la partie adverse, la nature et l'objet du procès, la désignation de la juridiction et des officiers publics et ministériels concernés, un certificat de non-imposition, un extrait du carnet de famille, un état financier des deux dernières années pour les personnes morales à but non lucratif et un certificat de résidence habituelle au Mali pour les étrangers ressortissants des pays accordant la réciprocité aux Maliens. Cependant, ce dispositif reste largement théorique.

En effet, depuis l'adoption de cette loi, un bureau d'assistance judiciaire a été mis en place auprès du seul Tribunal de 1<sup>re</sup> instance de la commune III du District de Bamako. Parfaitement intégré au Tribunal, il est sans doute l'exception qui confirme la règle de l'ineffectivité de ces bureaux. Peut-être aurait-il fallu admettre un membre de la famille judiciaire

(juge ou greffier) dans le bureau et lui confier une responsabilité administrative précise pour espérer une fonctionnalité d'une telle structure ? Tout au moins les magistrats du ministère public auraient dû être responsabilisés dans la mise en place des bureaux d'assistance judiciaire et dans la communication des notices mensuelles de l'état des demandes d'assistance agréées ou refusées. L'importance d'une telle structure d'assistance, en cette période de lutte contre la pauvreté, est telle que même les organisations de défense des droits humains devraient y être associées. Dans cette optique, le décret d'application de la loi pourrait être revu pour permettre au greffier en chef de convoquer le bureau chaque fois qu'il recevrait une demande, en tous les cas dans le mois qui suit cette réception. Cette disposition serait plus pratique que de laisser à la seule initiative du président du bureau, souvent très éloigné des questions de justice, la convocation des réunions.

Voilà quelques mesures qui nous paraissent d'autant plus importantes que la décentralisation de la justice pénale, en plus d'assurer une répression de proximité, concourt à la participation des citoyens à la mise en œuvre de la justice à la base.

### III. LA JUSTICE FACE AUX RÉALITÉS SOCIO-CULTURELLES

Dans un ouvrage récent<sup>114</sup>, Ali Cissé s'étonne que les juges maliens soient astreints au port d'un costume étranger, en l'occurrence la « robe » de magistrat portant rabat, épitoge et toque, qui ne renvoie à rien dans la perception que le peuple a de la justice au Mali. Cette « robe » était celle que portait le Roi de France qui l'a instituée en déléguant sa fonction de juger à des magistrats. Au-delà de la « robe », souligne-t-il, la justice est « dite » dans une langue (le français) qui, bien qu'officielle, est minoritairement et imparfaitement usitée par les justiciables. C'est du reste pour cela que des interprètes sont attachés au service de toutes les juridictions.

À l'examen, un véritable mur sépare la justice des citoyens. La rupture paraît d'autant plus consommée que d'un côté il y a un ensemble de règles, relevant du droit moderne, destiné à résoudre les problèmes auxquels sont confrontées des populations qui, de l'autre côté, vivent suivant des règles différentes reposant notamment sur leurs traditions ancestrales<sup>115</sup>. La justice a tenté de réduire cette antinomie entre le droit et la réalité sociale. C'est ainsi que la Loi N° 88-39/AN-RM du 5 août 1988 portant réorganisation judiciaire a prévu que les juridictions seront complétées dans leur composition par deux (2) assesseurs de la coutume des parties. Les matières coutumières elles-mêmes sont définies par renvoi de la loi. En effet, la Loi N° 61-101/AN-RM du 18 août 1961 portant Code de procédure civile, commerciale et sociale prescrivait, dans ses dispositions transitoires, notamment à l'article 231 : « en attendant la promulgation du code civil malien, les règles relatives aux successions, donations, aux rapports des époux, à l'exercice de leurs droits et de ceux des mineurs, demeurent applicables devant les juridictions visées dans le présent code. En outre, les matières non réglées par le même code demeurent régies par les textes en vigueur en leurs dispositions non contraires à celles dudit code ». C'est en vertu de ce texte que la coutume recevait application devant les tribunaux, étant

entendu que le statut personnel (mariage, filiation, famille, succession) était, sous le régime colonial, régi par les coutumes pour les « indigènes » tandis que les citoyens de statut français étaient gérés par le code civil français. Avec l'adoption du Code du mariage et de la tutelle, en 1962, d'un Code de parenté en 1973 et d'une loi portant régime général des obligations en 1988, la coutume a vu son domaine réduit au seul droit successoral. Le Code de procédure civile commerciale et sociale a subi déjà deux réformes majeures, en 1994 et en 1999, mais il n'a pas repris l'alinéa 1 de l'article 231. Il n'en demeure pas moins que l'interprétation de l'alinéa 2 qui a survécu permet toujours de faire appliquer aux successions la coutume des parties, aucun autre texte n'étant intervenu dans ce domaine. De même, plusieurs textes du Code civil français, datant d'avant 1960, restent encore applicables à titre de raison écrite.

La matière coutumière n'est pas entièrement épuisée par cette disposition procédurale. Le Code domanial et foncier<sup>116</sup> dispose, en son article 43, alinéa 1 que « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés à leurs titulaires. L'État ne peut exproprier les détenteurs desdits droits qu'après purge de leurs droits, c'est-à-dire le versement d'une juste indemnité ». La même loi donne compétence au juge civil pour connaître des contestations relatives à l'exercice de ces droits. L'immense majorité des terres au Mali est occupée suivant un mode de tenure coutumière. Le législateur aurait commis une grave erreur en faisant l'impasse sur cette réalité. Une part importante du contentieux en milieu rural est constituée par les affaires foncières (litiges de champ de culture, passages d'animaux, pâturages, etc.).

La loi reconnaît si bien les droits coutumiers qu'elle prévoit la possibilité de délivrer un titre de reconnaissance desdits droits en conformité avec la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces dispositions méritent d'être saluées car, pour la première fois, les droits coutumiers reçoivent une consécration légale sans ambiguïté et jouissent d'une protection juridique conséquente.

À la différence de ce qui se passe dans d'autres branches du droit, ici, le juge applique aux citoyens un droit avec lequel il est familier et auquel il adhère. Chose autrement importante, la juridiction chargée du jugement comprend des juges qui ne lui sont pas davantage étrangers parce que choisis parmi les populations ayant une bonne moralité et une bonne connaissance de la coutume applicable. La loi donne voix délibérative aux deux assesseurs coutumiers dans la composition de la juridiction. On peut soutenir que le législateur a privilégié la solution qui est proche des citoyens. Sur le plan conceptuel, cette solution est véritablement satisfaisante et l'on est tenté de suggérer qu'elle soit étendue aux autres domaines du droit. Mais une telle proposition resterait sans effet car manquant de réalisme. En effet, le dispositif souffre de plusieurs lacunes que les juges, eux-mêmes, ont souvent signalé : la persistance des litiges et la survenance d'affrontements sanglants.

Les conflits sont nombreux et variés au Mali<sup>117</sup>. Ils sont sous-tendus par des divergences d'intérêts ou de valeurs qui soumettent à rude épreuve, parfois de façon durable, l'ordre public et la paix sociale. Les parties sont généralement des groupements humains et non des individus (même si les premiers protagonistes sont souvent des individus et non des

communautés). Ils peuvent appartenir à la même communauté (conflit intracommunautaire) ou à deux ou plusieurs communautés (conflit intercommunautaire). Les conflits communautaires naissent essentiellement autour des questions de gestion foncière et domaniale, des ressources naturelles (terres de culture, pâturages, forêts, pêcheries, cours d'eau, ressources minières), de chefferies traditionnelles, de différends religieux. Les litiges fonciers sont à l'origine de la plupart des conflits communautaires et des violences en milieu périurbain et rural. Ce sont des facteurs aggravants d'insécurité au quadruple niveau local, national, frontalier et sous-régional. Ils constituent pour les juges un véritable casse-tête.

Un magistrat souligne que « l'une des difficultés à solutionner les litiges fonciers tient au fait que le juge n'a à sa disposition, pour ce faire, aucun texte écrit, les coutumes qui régissent la matière n'étant pas codifiées. Or le juge doit quand même trancher sous peine de commettre un déni de justice. Ceci fait que le règlement de ces litiges procède d'une gymnastique intellectuelle assez déplaisante<sup>118</sup>. » Dans un article intitulé « *le contentieux en matière domaniale et foncière*<sup>119</sup> », un autre juge note que « les conflits sanglants qui sont survenus ces cinq dernières années laissent perplexe, font douter de la capacité des tribunaux civils à résoudre ces litiges et posent aussi la question de savoir comment mieux gérer ces types de litiges. » Le même magistrat déplore que « l'État malien n'a point entrepris de transcrire, même en langues nationales, les coutumes afin de stabiliser leur texte pour utilisation en toute sécurité par les juridictions. À défaut de les transcrire, l'État pouvait favoriser la rédaction et le dépôt de conventions entre membres d'une même collectivité villageoise ou régionale, lesquelles conventions donneraient des précisions sur les types de droits qui sont considérés comme relevant de leur coutume et le mode de jouissance de ces droits. » Il poursuit par un véritable dilemme : « dans les cercles où cohabitent plusieurs ethnies et où existent plusieurs coutumes, il s'avère difficile pour les assesseurs de maîtriser parfaitement toutes ces coutumes et permettre de rendre justice. La procédure pour le choix des assesseurs et le contrôle de leur niveau de maîtrise des droits coutumiers méritent d'être discutés. Les assesseurs ayant voix délibérative, la bonne justice sera rendue lorsqu'ils seront à la hauteur de leur responsabilité de juge (compétence intellectuelle et qualité morale)<sup>120</sup> ». Une distribution de la justice qui s'appuierait sur ces bases permettrait à coup sûr d'évoluer vers une justice plus éclairée, plus saine et capable de répondre à l'attente des justiciables.

Pour l'instant, le taux de recours en matière de litiges fonciers et, plus généralement, de conflits communautaires est très élevé, y compris jusqu'au pourvoi en cassation<sup>121</sup>. La justice même en matière coutumière est toujours dite en français et les règles de procédure sont inchangées : dépôt de requête, échange de conclusions, etc. Or, à l'évidence, dans un pays où l'oralité domine toute la culture, si la procédure judiciaire demeure principalement écrite, ceux des justiciables qui ne savent ni lire ni écrire en français s'en trouvent forcément exclus. Au Mali, l'immense majorité de la population est dans ce cas. Par ailleurs, si la coutume n'est pas écrite, dès qu'elle est saisie par la justice moderne, elle est sujette à un enfermement linguistique qui la sépare du monde qui l'a secrétée et qu'elle a vocation à servir et à gérer. Elle est saisie dans et par une langue dont la médiation ne permet pas sa restitution correcte. Pire, c'est l'approche même de la justice qui est souvent diamétralement opposée à la réalité du milieu. En effet, pour trancher un litige, la « justice

moderne » passe par une approche exclusive : l'une des parties a raison et l'autre a tort et il s'ensuit une exécution forcée. Un litige ainsi tranché par les tribunaux laisse presque toujours subsister le conflit.

En matière de « justice traditionnelle », l'approche est habituellement inclusive et participative. La place de la « palabre » est importante dans le processus de règlement des litiges. La palabre regroupe non pas un juge et des protagonistes mais toute la communauté à travers le conseil de village qui la représente. La prise de parole de chacun participe de la solution vers laquelle on s'achemine collectivement. Le dialogue, la concertation et le consensus sont les instruments privilégiés. C'est là une réalité malienne consignée, depuis 1236, dans la Charte de la Fédération du Mandé conçue à Kouroukanfouga<sup>122</sup>.

### VISAGE DE LA JUSTICE SOUS LA DINA DE CHEICKOU AMADOU

*« Cela dit, il convient de rappeler que dans les traditions africaines, la justice était organisée de façon collégiale. Le pouvoir de juger appartenait au conseil de village sous l'autorité de son chef. En prenant l'exemple de l'Empire peul du Macina, avec l'avènement de la « Dina », le souverain d'alors, Cheickou Amadou, avait réussi à mettre en place une organisation administrative, religieuse et judiciaire à la tête de laquelle se trouvait le grand conseil dit « Batu Mawdo »<sup>123</sup>.*

*« Le grand conseil était donc en définitive composé de quarante membres, dont trente-huit siégeaient dans la salle aux sept portes et deux dans la propre maison de Cheickou Amadou. Nul ne pouvait être admis au sein du grand conseil à moins d'avoir quarante ans accomplis, d'être marié, de pouvoir justifier d'une bonne culture et d'une vie irréprochable. En cas de décès d'un grand conseiller, le remplaçant était choisi par Cheickou Amadou parmi soixante marabouts appelés « arbitres ». Les grands conseillers choisissaient ensuite un nouvel arbitre parmi les marabouts réputés de Hamdallay ou du pays. Aucun d'eux ne pouvait s'éloigner à plus d'une journée de marche sans avoir averti au préalable ses collègues et avoir obtenu le consentement de ceux-ci. Un membre du conseil qui s'absentait se faisait remplacer par un marabout de son choix désigné parmi les arbitres. Les conseillers étaient entretenus par le **beyt el m ? l**.<sup>124</sup>*

*Les arbitres pouvaient résider n'importe où ; ceux qui étaient fixés à Hamdallay jouissaient de prérogatives à peu près égales à celles des grands conseillers. Le grand conseil était chargé de la direction du pays et avait la haute autorité sur tout. Mais le conseil privé de Cheickou Amadou pouvait demander et même exiger que le grand conseil révoque une position prise. En cas de conflit entre le conseil privé et le grand conseil, Cheickou Amadou faisait **urwa** (tirage au sort avec des brins de paille de diverses longueurs) et désignait quarante marabouts parmi les soixante arbitres. La décision de ces quarante était souveraine ».*

De nos jours, la masse et la complexité des contentieux tranchant avec l'efficacité attendue de la justice moderne, on assiste de plus en plus à un retour aux modes de régulation sociale fondé sur la conciliation judiciaire. Ces modes alternatifs hors cours sont souvent

jugés plus efficaces que les décisions de justice parce qu'ils suggèrent que le juge, au lieu de trancher mécaniquement un différend, se transforme progressivement en conciliateur. La philosophie des mécanismes endogènes de règlement des conflits repose, en effet, sur le passage d'un modèle de régulation conflictuelle vers un modèle de régulation consensuelle, le passage du contradictoire au coopératif qui porte en lui-même sa propre légitimité. Ce mouvement linéaire du juge du conflictuel vers le coopératif est la perception positive des modes alternatifs de prévention et de règlement des conflits en Afrique, au Mali en particulier. L'adhésion des protagonistes à cette formule traditionnelle étant volontaire, l'entente à exécuter est plus légitime qu'une décision judiciaire imposée. En outre, la conciliation fait souvent naître de nouveaux rapports positifs entre les parties au conflit.

Voilà qui explique le recours de plus en plus fréquent aux mécanismes endogènes de règlement des conflits.

Selon certains traditionalistes maliens, la pertinence des modes alternatifs réside dans l'approche qui distingue le conflit du litige. Le conflit c'est le litige dans sa dimension élargie, globale. C'est l'espace de nuisance créé autour du litige qui peut se développer indépendamment de celui-ci et subsister même après un jugement rendu par les tribunaux. C'est l'ensemble des relations subjectives que les parties se font du différend. Quant au litige, il occupe une sphère plus réduite au sein du conflit et se traduit par la normativité juridique qu'appréhende le juge. Aussi le juge qui tranche mécaniquement le litige suivant la règle de droit - comme cela se fait aujourd'hui en droit moderne - n'appréhendait-il pas le conflit dont le contenu, essentiellement subjectif, lui échappe. Le mérite des modes traditionnels de règlement des conflits est justement d'embrasser le différend dans sa globalité, sa double dimension objective réduite (le litige) et subjective élargie (le conflit).<sup>125</sup>

Il est évident que cette approche, qui purge le contentieux et le réduit à néant pour permettre une purification définitive de l'espace social, ne peut se concevoir à travers des jeux d'écriture, encore moins à travers une langue étrangère. La langue est le support de la culture et la source des idiomes. Aussi, rendre la justice pour un peuple dans une langue qui n'est pas la sienne et suivant des formes et procédures qui lui sont étrangères ne peut que déboucher sur une certaine frustration du justiciable, un sentiment d'injustice, de non-droit, voire une dépersonnalisation. Autrement dit, tant que la justice sera dite en français, alors que la majorité de la population ne comprend pas cette langue, ce sera une justice d'exclusion de cette majorité. D'ailleurs, en se référant au domaine du droit pénal, on se rend vite compte que le règlement du différend ne poursuit pas le même but dans le droit traditionnel que le droit moderne. Le droit traditionnel privilégie la réparation du dommage causé à la victime et la réinsertion sociale de l'infracteur, alors que prédomine l'idée de châtiment aux allures vengeresses dans le droit moderne. Ce dernier, faisant face aux formes les plus sophistiquées de la délinquance et du crime, met l'accent sur l'organisation de la violence légale qu'il oppose à la violence extralégale. L'organisation de la société malienne traditionnelle vise plutôt à expurger le crime du corps social. Le « criminel » lui-même doit « vomir » le crime pour en être exempt, pour être par conséquent purifié et retrouver sa place dans la société.

On voit ainsi que la législation pénitentiaire, fondée jusqu'ici sur la mise à l'écart du délinquant pour le mettre hors d'état de nuire et mettre la société à l'abri de ses méfaits, au moins pour le temps que dure l'emprisonnement, ne donne qu'une réponse approximative aux attentes profondes des populations. C'est pourquoi une procession de prisonniers enchaînés provoque rarement la colère et la violence de la population, mais plutôt de la pitié. C'est que la prison n'appartient pas à l'espace culturel du Mali profond comme moyen de répression. C'est peut-être le lieu de rappeler que le mot « kaso<sup>126</sup> » a fait son apparition dans la langue bambara à partir de la période coloniale. Le droit pénal traditionnel préférait prononcer purement et simplement l'exclusion du coupable de la communauté, s'il n'y avait aucune assurance sur sa réinsertion. C'était le bannissement. L'intéressé était tenu de quitter les siens.

### UN AMANT BLESSÉ CHEZ LES PEULS BURKINABÉ

La difficulté du droit moderne à saisir les réalités culturelles africaines est cette histoire d'« Amant blessé chez les Peuls Burkinabés » écrits par Danièle Kintz\* et interprétée juridiquement par Etienne Le Roy\*\*.

*« Une femme mariée, ayant dépassé la trentaine et ayant des enfants, avait manifesté son intention de divorcer et pour le signifier avait retiré sa part de troupeau géré par son mari pour le confier à ses frères, selon un mode usuel de demande de divorce. En outre, ses frères s'étaient présentés devant le mari, en transhumance, pour lui restituer la dot de la femme, ce qui avait été refusé. La femme n'avait pas encore officiellement divorcé et en particulier n'avait pas encore changé l'emplacement de sa case. Or, si la femme vient résider chez son mari (Principe de virilocalité), l'homme vit dans la case de sa femme qui possède les nattes (tabarmaaji) nécessaires à la confection de la case du campement.*

*En l'absence de changement d'emplacement, le mari continuait ainsi à avoir son « domicile » chez son épouse. Il pouvait y revenir comme bon lui semblait mais de jour car de nuit la signification des choses change. » D. Kintz écrit :*

*« (Le mari était revenu de transhumance sans prévenir (...) et en pleine nuit. Il avait alors trouvé sa femme avec l'amant de celle-ci et avait agressé ce dernier au poignard. L'affaire était grave, l'émotion vive et le scandale flagrant. Mais le scandale n'était pas celui que l'on croit, vu d'Occident : un vrai Peul qui se comporte en tant que tel (Pullo piir) ne rentre pas d'une longue absence la nuit. Même s'il arrive dans les environs de son village ou de son campement après le coucher du soleil, il dort en brousse et attend le lever du jour pour se manifester. Cette norme de comportement est incontournable. Tout au long de la journée de discussion, chacun a répété plusieurs fois que le mari avait trouvé ce qu'il avait cherché. Car c'était lui, le seul coupable de l'affaire : c'est le seul qui ait été jugé et à qui il a été demandé réparation (réparation présentée aux parents agnatiques) ».*

\* Cf. Revue Politique Africaine, vol. 40, 1990, pp. 42 et 43.

En effet, *montrer sa jalousie et être Peul sont deux choses socialement incompatibles*, la jalousie révélant un comportement asocial qui sera réprimé. C'est donc sur la base de système de dispositions durables ou habitus que les membres du campement ont tranché en condamnant la famille agnatique du mari à verser une forte indemnité ou prix du sang. Mais la sanction principale était ailleurs car le mari s'étant couvert de ridicule, il « *trouverait difficilement à se remarier dans le groupe. Il serait donc éventuellement obligé de quitter celui-ci* ». Et cet ostracisme est sans doute une peine bien plus difficile à supporter que la prison « des Blancs ».

Nous constatons donc, ici, que le principe du règlement du conflit « dans le ventre » (pour reprendre la formule Wolof précitée) du campement l'a emporté, qu'il a été apprécié selon les habitus propres au groupe et qu'il incrimine celui qui les a troublés ».

Au Mali, il y a un autre mécanisme traditionnel qui peut être un réel support de résolution et même de prévention des conflits, c'est le « *cousinage à plaisanterie* » ou la « *parenté plaisante* » (« *sanankuya* », en bambara ou « *baassé taray* » en songhoï). C'est une réalité qui puise ses racines dans le tréfonds culturel ancestral et qui favorise la compréhension mutuelle, l'entente, la collaboration et la solidarité entre les communautés.<sup>127</sup>

Les nouvelles réponses, qui viennent d'être adoptées par le droit judiciaire répressif, en l'occurrence la médiation pénale, empruntent davantage au référent culturel africain où il est question de résoudre un conflit en réconciliant les deux parties plutôt que d'en exclure une. Elles permettent une grande humanisation de la justice. Elles autorisent aussi l'association des populations à l'exercice de la justice et donc à sa démocratisation. Enfin, elles pourraient désengorger les prisons en faisant l'économie de l'emprisonnement de petits délinquants qui ne gagneraient dans leur séjour carcéral, le plus souvent, que leur endurcissement au contact de caïds. De fait, les prisons regorgent de détenus préventifs, en majorité pour des faits qui auraient pu trouver leur solution dans le cadre de la médiation pénale, avec le concours de la société civile. Les lenteurs de traitement des dossiers par les juges, les prolongations de détention provisoires, l'engorgement consécutif des maisons d'arrêt ne trouveront leur solution réelle que grâce à une autre gouvernance pénale. Cette autre forme de gouvernance de la justice a tout intérêt à tenir compte du contexte culturel des justiciables. En effet, la justice dans sa dimension traditionnelle semble moins éloignée des citoyens. Elle peut aussi avoir un impact important sur la réduction de certaines formes de criminalité sous réserve que l'encadrement de contrôle et de gestion à mettre en place s'appuie sur les parajuristes de la société civile organisée en associations. L'assistance de parajuristes bien formés pourrait, assurément, contribuer qualitativement à sortir la justice pénale du tête à tête « juge-prévenu ». Aussi croyons-nous fermement que la démocratisation de la justice pénale, qui légitimerait davantage l'existence de la violence d'État organisée, passe-t-elle nécessairement par l'implication de la société civile dans les questions de justice et tout particulièrement de gestion des conflits à caractère pénal.

Au-delà de ces exemples, l'espace malien et plus généralement ouest-africain regorge de mécanismes traditionnels qui, revalorisés et adaptés à nos réalités de l'heure, pourraient

valablement réduire les recours à la justice et s'inscrire dans une réforme de la justice pour un meilleur règlement des conflits communautaires et une meilleure régulation de la vie en société. Sans être un succédané au système judiciaire classique, actuellement en crise de légitimité, les mécanismes traditionnels de prévention, de gestion et de règlement des conflits constituent de véritables parades à certains défis de la justice, de la paix, de la sécurité et du développement.

Cela dit, la justice au Mali demeure et demeurera longtemps encore confrontée à deux problèmes cruciaux : le nombre et la qualité des ressources humaines et une indépendance réelle.

## **IV LA PROBLÉMATIQUE DES RESSOURCES HUMAINES ET DE L'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE**

Au Mali, le personnel judiciaire n'est pas suffisamment étoffé et ne peut donc pas assurer correctement le service de la justice. En effet, aujourd'hui il n'y a que 347 magistrats en fonction dans les juridictions et les services de la justice auxquels on peut ajouter 55 auditeurs de justice comprenant ceux qui sont en scolarité, en stage et en attente d'affectation. Il y a bien une autre quarantaine de magistrats se répartissant entre le détachement, la disponibilité, la formation et l'attente d'affectation. La problématique des ressources humaines du monde judiciaire fait apparaître une insuffisance numérique, une faible professionnalisation et, enfin, un encadrement juridique déficient par rapport à la gestion de la carrière des magistrats. Certes, un Conseil Supérieur de la Magistrature est institué, mais son fonctionnement n'a pas permis à ce jour de pallier les carences inhérentes au dispositif en place.

### **4.1. Les difficultés de recrutement et de formation**

Les ressources humaines disponibles au sein du corps judiciaire souffrent de graves insuffisances professionnelles. Certaines pratiques ont cours dans les juridictions qui sont de véritables scandales au regard de l'orthodoxie judiciaire. Bien des abus relevés au détriment des citoyens sont à mettre sur le compte de l'ignorance du juge. L'insuffisance professionnelle des magistrats est parfois dénoncée, avec beaucoup de courage et d'humilité, par les magistrats eux-mêmes.

#### **DROIT ET PRATIQUE DU DROIT AU MALI\***

*« Si les effets découlant de la corruption et des diverses pressions exercées sur les juges dans l'exercice de leur fonction sont reconnus comme tels et plus vivement ressentis par la population, ceux qui sont liés au faible niveau intellectuel des acteurs de la justice et l'attitude mentale de ceux-ci le sont beaucoup moins.*

*Le justiciable sait rarement que la décision du juge est mauvaise parce que celui-ci a manqué de technicité suffisante dans l'examen de la cause qui lui a été soumise. Bien souvent l'avocat qui n'est pas techniquement mieux outillé que le juge manque de mettre la carence ou l'incompétence du juge en exergue. Ce que l'un ou l'autre connaît suffit pourtant largement à tout mystifier aux yeux du pauvre justiciable qui ne sait d'ailleurs presque jamais, même en lisant le jugement, pourquoi il a gagné ou perdu.*

*Par l'effet répétitif de la même pratique incorrecte s'installe progressivement une certaine routine qui passe désormais pour être la règle de droit positif. L'extension, voire la généralisation de ce mécanisme déviationniste à de nombreuses règles procédurales, déteint forcément sur les solutions juridiques et judiciaires des litiges soumis à l'examen du juge. De telles pratiques sont si bien admises qu'elles sont même quelquefois enseignées telles quelles à l'Institut National de Formation Judiciaire par les professionnels du droit<sup>128</sup> ».*

Le PRODEJ, sensible à la question du personnel judiciaire, avait retenu dans son plan d'investissement décennal le recrutement de 30 magistrats, 50 greffiers, 30 secrétaires des greffes et parquets par an. Un tel recrutement se faisant par voie de concours, il est fréquemment advenu, ces dernières années, que le nombre de postes ouverts ne soit pas atteint, faute de candidats de qualité. Au concours de recrutement des auditeurs de justice de 2005, 55 postes étaient mis en concours. Sur 1500 candidats, 6 seulement ont été déclarés admis. Cette situation n'est pas sans interpeller notre système universitaire. En clair : l'Université met sur le marché des jeunes censés être formés alors qu'en vérité ils n'ont jamais épuisé seulement le tiers du programme d'une seule année académique. À ce rythme, et surtout avec un tel niveau des ressources humaines, il est évident que le besoin de recrutement du personnel judiciaire planifié par le PRODEJ ne sera jamais satisfait. La question est tout autant inquiétante pour la justice malienne que pour l'avenir du pays. Voilà pourquoi, il ne nous paraît pas interdit d'aborder le problème sous un autre angle pour finir par suggérer quelques solutions.

*Première suggestion.* Les services de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice (DNAJ) qui ont en charge le recrutement du personnel peuvent décider de repêcher en deçà de la moyenne pour pouvoir atteindre ou approcher le nombre souhaité. La conséquence de cette pratique serait de pourvoir le corps judiciaire en général, celui des magistrats en particulier, d'un personnel n'ayant pas les compétences de base requises pour assurer le service de la justice. Or, ceux qui sont appelés à juger leur semblable doivent au moins maîtriser les fondements de leur travail. La réponse à cette préoccupation échappe, en vérité, à la justice. Elle relève de l'Université dont la bonne gouvernance fournira un personnel à hauteur de souhait. Serait-ce une raison pour que les milliers de jeunes, dont le système universitaire s'est débarrassé, tout en sachant qu'ils n'étaient pas prêts à assumer une quelconque fonction juridique ou judiciaire, demeurent sans utilisation ? La question mérite d'être posée.

\* Adama yoro Sidibé, Droit et Pratique du droit au Mali, Bamako, Éditions Jamana, 2007, p. 133.

Pour y répondre, et du coup apporter un début de solution à la forte demande de magistrats, il peut être suggéré de créer des établissements (instituts ou centres) de préparation au concours des auditeurs de justice. Ces établissements, qui pourraient être intégrés à l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ) ou rester privés, formeraient les titulaires de maîtrise sur une ou deux années pour combler leurs lacunes et leur permettre d'avoir une meilleure compréhension du savoir acquis. Cette formation échapperait aux perturbations de l'espace universitaire par le fait que l'inscription sera volontaire, personnelle et soumise à certains critères pédagogiques, voire de performances<sup>129</sup>.

*Deuxième suggestion.* Un autre aspect du recrutement consistant à enfermer les candidats dans la tranche d'âge de 21 à 41 ans n'est pas sans poser problème. En effet, le système éducatif dont nous avons hérité, le système français en l'occurrence, fait qu'après un concours on reçoit une formation de deux ans à l'École de la magistrature pour être magistrat. En l'espèce, il est inexact de prétendre que le seul critère d'un savoir académique justifie l'exercice d'une profession où la matière sur laquelle on est appelé à travailler est l'homme. À l'évidence, on ne peut trouver toutes les réponses dans les livres. L'exercice de la fonction de juger ses semblables demande souvent un minimum d'expériences de la vie. La résolution des conflits, par exemple, fait appel à « autre chose » qu'à la seule connaissance du droit. Cela est tellement vrai que la notion d'« intime conviction » du juge intervient conformément aux dispositions du Code de procédure pénale, dans la recherche de solution d'un procès pénal. Il peut assurément arriver qu'un jeune homme de 21 ans soit pétri d'une intelligence pratique et d'une somme de savoirs qu'il peut aisément mettre en œuvre, en tenant compte du contexte social. Toutefois, cela resterait l'exception. Dans le Mali d'aujourd'hui, l'immense majorité des jeunes manquerait à cet âge de telles aptitudes. C'est pourquoi il ne faudrait pas s'interdire de remettre en cause ce qui est en construction depuis plus de 30 ans et dont les résultats demeurent des plus discutables.

*Troisième suggestion.* Devant les difficultés auxquelles le système judiciaire est confronté, il est permis de faire d'autres explorations en s'inspirant au besoin d'expériences pertinentes sous d'autres cieux. La loi portant statut de la magistrature et celle portant statut du barreau fournissent un début de solution. En effet, dans une proportion limitée, les avocats peuvent être accueillis dans le corps des magistrats et vice-versa. Aussi pourrait-on encourager l'arrivée de certains avocats enrichis d'une certaine expérience et d'une bonne moralité dans la magistrature en tenant compte de leur âge et de la durée de l'exercice de la profession pour les recevoir à un grade élevé. Conséquemment, on ouvrirait davantage la profession d'avocat aux jeunes juristes qui sont sur le marché et dont la formation serait sérieusement prise en charge par le barreau, avec l'appui de l'INFJ.

Cela dit, il faut que les structures de formation soient à hauteur de leur mission. Dans ce domaine, un grand effort a été fourni par l'État. L'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ) a été érigé en établissement public à caractère scientifique, avec une autonomie financière. Il est aujourd'hui doté d'une allocation budgétaire spéciale pour mener à bien ses activités et accomplir ses quatre missions, à savoir : la formation initiale des personnels de la justice, en particulier les magistrats et les greffiers, la formation continue, la diffusion du droit et la recherche appliquée. Baptisé du nom de « Me Demba DIALLO »<sup>130</sup>,

l'Institut a été doté d'un immeuble fonctionnel mais il manque cruellement de ressources humaines. Aujourd'hui, les impératifs de formation commandent que l'INFJ soit doté, en toute priorité, de ressources humaines qualifiées et suffisantes. Chaque mission devrait être érigée en sous-direction au moins et conduite par un magistrat ou un greffier en chef. Un corps de formateur doit être sérieusement préparé pour être mis à la disposition de l'Institut. Des directeurs de stages doivent veiller au bon déroulement des stages en juridictions et des mini-stages.

Par ailleurs, une attention particulière devrait être prêtée à l'enseignement de la déontologie pour que les jeunes magistrats comprennent véritablement le sens de leur serment. Une nouvelle direction devrait être introduite dans le programme : l'enseignement du droit des droits humains. Cet enseignement peut avoir un impact positif sur la pratique des juges. Les programmes de formation doivent être élaborés en concertation entre l'Institut, les services centraux du ministère de la justice et les chefs des juridictions et des parquets. La formation doit aussi être ouverte sur le monde afin de permettre aux magistrats d'évoluer non pas en vase clos, mais en symbiose avec le reste de la société (les entreprises, l'espace universitaire, le monde rural, la société civile, etc.). Les missions de recherche et de diffusion du droit doivent permettre la publication d'une revue de droit avec la contribution des magistrats, avocats, notaires, greffiers, huissiers, commissaires-priseurs, professeurs de droit.

Des articles de doctrine et de commentaire de la jurisprudence devront être mis à la disposition des applicateurs du droit en vue de parfaire leurs connaissances et d'améliorer leur pratique. La recherche pourrait s'étendre à la création d'un laboratoire d'anthropologie juridique pour réfléchir sur la justice face aux phénomènes de société, en particulier les problèmes culturels, et dessiner par conséquent des pistes de solutions, y compris des suggestions prospectives pour faire face aux défis de la justice en ce XXI<sup>e</sup> siècle.

Enfin, pour permettre aux divers services du ministère de la Justice d'être impliqués dans la résolution des problèmes de formation, les rapports d'inspection doivent leur être communiqués. L'examen desdits rapports les édifiera sur les insuffisances relevées çà et là dans le système judiciaire. C'est à ce prix, entre autres, que les services seront informés des lacunes et dysfonctionnements qui marquent la vie des juridictions. C'est ainsi qu'ils pourront apporter les corrections nécessaires pour évoluer vers une meilleure administration de la justice. La formation pourrait et devrait aller au-delà des simples missions de l'Institut. Les conférences de parquets qui rassemblent, à l'instigation des procureurs généraux, tous les magistrats du parquet de leur ressort sont aussi l'occasion, non seulement pour mieux fixer la politique d'action publique, mais aussi relever les dysfonctionnements constatés dans la pratique et proposer des solutions.

C'est aussi le creuset où les plus jeunes peuvent s'informer auprès des plus expérimentés. Sur ce modèle, des conférences du siège pourraient être organisées par les premiers présidents de Cours d'appel pour examiner les problèmes qui font obstacle au bon fonctionnement de la justice. Cette démarche procéderait aussi d'une responsabilisation des magistrats eux-mêmes dans la gestion des affaires de la justice dont ils sont les premiers

responsables. Assurément, une telle administration de la justice, respectueuse du principe de l'indépendance de la justice et ouverte aux mouvances innovantes du monde extérieur, participerait de la promotion et de la démocratisation de la gouvernance de la justice au Mali.

## **4.2. Les problèmes de statut et d'indépendance réelle de la magistrature**

Il est courant que les ressources humaines lient leur valorisation et leur efficacité au statut qui leur est applicable. L'actuel statut de la magistrature ainsi que la loi organique portant attribution, composition et modalités de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, sont le fruit d'une longue lutte. La question au centre des préoccupations du corps judiciaire est l'indépendance du pouvoir judiciaire qui ne manque pas, à l'observation, de susciter quelques questionnements. En effet, comme dirait Jacques Vergès, « les juges sont comme les cuisiniers. Ils n'aiment pas qu'on regarde quand ils font la cuisine. »<sup>131</sup> Il reste cependant à savoir, comme le pose Émile Pollack, comment faire en sorte que le magistrat puisse rendre « ses décisions, ainsi qu'il le souhaite, sans autres arrières-pensées que celles dues à la difficulté de son choix<sup>132</sup> ? »

Au Mali, le pouvoir judiciaire est garanti par la Loi fondamentale qui énonce que « le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour Suprême et les autres Cours et Tribunaux... Il veille au respect des droits et libertés définis par la présente constitution. Il est chargé d'appliquer dans le domaine qui lui est propre les lois de la République<sup>133</sup>. » La même Loi fondamentale stipule que « les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi ».

Dans la pratique, au Mali comme dans tous les pays francophones en démocratisation qui se sont inspirés des institutions françaises, le droit est souvent bafoué et les textes eux-mêmes sont parfois ambigus, voire ignorés des professionnels du droit. D'éminents professeurs et autres pratiquants de droit interne et international en ont abondamment fait la démonstration à l'occasion d'un colloque international commémoratif du 15<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution de la République du Mali, organisé par le « Club Droit et Démocratie », du 21 au 24 février 2007, au Grand Hôtel de Bamako. Prenons quelques exemples qui ne manquent pas de rendre perplexe le profane :

Le Conseil supérieur de la magistrature qui « veille sur la gestion de la carrière des magistrats<sup>134</sup> » est présidé par le président de la République, qui est en même temps le chef de l'Exécutif. Si « le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif » ainsi que l'énonce la Constitution, pourquoi le chef de l'exécutif serait-il président d'une instance judiciaire qui gère de surcroît la carrière des magistrats ?

Par ailleurs, à y voir de près, la majorité des membres du Conseil supérieur de la magistrature est nommée par l'Exécutif et le Législatif. Les crédits de fonctionnement du Conseil sont inscrits au budget du ministère de la Justice. Les décisions des juges, les plus justes, les plus régulières, quand elles sont prises, doivent être exécutées par le pouvoir exécutif. Certains magistrats sont même assujettis à l'obéissance hiérarchique. Ainsi en est-il des

procureurs de la République par rapport au ministre de la Justice. Or cette hiérarchie dépend de l'Exécutif. Où est alors l'indépendance de la magistrature ?

De même, selon la Constitution, le président de la République nomme à tous les postes civils et militaires, partant, il nomme des magistrats. Pourtant, le pouvoir judiciaire dont relèvent les magistrats est constitutionnellement indépendant du pouvoir exécutif. Ainsi le pouvoir judiciaire paraît par beaucoup tirer sa légitimité du pouvoir exécutif qui, lui-même, à travers le président de la République et le président de l'Assemblée Nationale, tire sa légitimité du peuple, seul détenteur de la souveraineté nationale. Où est alors l'indépendance de la magistrature ?

Enfin, la Constitution dispose que « les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de loi ». Or la loi est adoptée par le pouvoir législatif qui peut à tout moment la changer, et donc influencer l'activité et la décision du juge. Même si par ailleurs, à travers la Cour constitutionnelle, le législatif est soumis au contrôle du juge de la loi. Là également, le pouvoir judiciaire paraît soumis au bon vouloir du législatif qui tire, lui aussi, sa légitimité du peuple, détenteur de la souveraineté nationale. Où est l'indépendance de la magistrature ?

En définitive, et c'est la pleine coupe de notre série de questionnements, quel est le sens d'un pouvoir qui tire sa légitimité d'un autre pouvoir ? Le système judiciaire n'est-il pas encore au stade d'« autorité déléguée » et non de véritable « pouvoir » (ce qui justifierait la nécessité d'une volonté politique de l'exécutif pour mettre en œuvre la réforme de la justice au Mali !) ? Si une telle perception correspond à une certaine réalité, ne faut-il pas penser à soustraire le pouvoir judiciaire de l'emprise du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ?

Dans cette perspective, faut-il réinventer la politique ou la justice ?

Cela dit, en raison de son importance, la question du statut de la magistrature n'a pas manqué de retenir l'attention du constituant. Ainsi, tout le titre VII de la Constitution de la République du Mali est-il consacré au pouvoir judiciaire. C'est donc bien la Constitution elle-même qui fixe les principes fondamentaux de la gestion de la carrière des magistrats, après avoir proclamé leur indépendance. À cet égard, on peut affirmer que les lois qui sont venues traduire dans la pratique les dispositions constitutionnelles ont réussi à assurer une certaine protection aux juges. Il faut cependant souligner que l'indépendance des juges et les garanties statutaires actuelles sont le fruit d'une lutte commune des magistrats et des avocats soutenus par tout le personnel de la justice.

Pour comprendre le processus de construction de l'indépendance de la magistrature au Mali, il convient de l'examiner à travers son évolution historique, avant d'en présenter les garanties statutaires.

### 4.2.1. Rappel historique

À son accession à la souveraineté internationale, le Mali n'avait pas le privilège de disposer d'un corps structuré de magistrats dont on pouvait dire que l'organisation était satisfaisante. Comme dans les autres colonies françaises la justice dont il avait hérité n'était pas celle à laquelle un pays libre pouvait aspirer. La Constitution du 22 septembre 1960 a consacré un titre VII au « pouvoir judiciaire » et disposait dans son article 42 que « la République du Mali assure et garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle et chargée d'appliquer, dans le domaine qui lui est propre, les lois de la République ». Hormis cette proclamation constitutionnelle inspirée de la Constitution française de 1958, les magistrats demeuraient des fonctionnaires, gérés comme tels, par la Loi N° 61-57/AN-RM du 15 mai 1961 portant statut général des fonctionnaires, sans aucune distinction.

Il a fallu attendre la Loi N° 66-46/AN-RM du 3 août 1966 fixant le statut particulier des personnels du cadre de la justice pour voir poindre un premier essai de création d'un corps de magistrats, mais d'indépendance il n'en était point question. L'article 8 de ce texte disposait clairement que « les Magistrats sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Ministre de la justice. Les Magistrats du parquet représentent la société et, à l'audience, leur parole est libre ». Quant à la subordination hiérarchique, aucune distinction n'était faite entre magistrat du siège et magistrat du ministère public. La confusion entre l'exécutif et le judiciaire était telle que le Garde des Sceaux avait le pouvoir de décerner directement des mandats de justice aux fins d'arrestation et de détention et était habilité à statuer sur les mesures de libération provisoire (Ordonnance N° 28 PGP du 19 octobre 1960 maintenue par le Code de procédure pénale, Loi N° 62-66 du 6 août 1962).

Il n'est pas inutile de rappeler que de 1960 à 1968, le Mali vivait sous un régime de « socialisme scientifique » dont le souci premier n'était pas de rendre les juges indépendants du pouvoir politique. Au contraire, tout devait être fait pour assujettir la justice au parti unique - l'Union Soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain, US-RDA. D'ailleurs, la notion de « magistrat militant » a largement fleuri sur la scène politique d'alors.

Après le coup d'État militaire du 19 novembre 1968, le régime militaire institué par le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) s'est doté d'un Acte fondamental (Ordonnance N° 1/CMLN du 19 novembre 1968 portant organisation provisoire des pouvoirs publics en République du Mali) qui, bien qu'ayant suspendu la Constitution de 1960, n'en a pas moins reconduit certaines dispositions dont celles relatives à l'indépendance de « l'autorité judiciaire ». Malgré ses références à la liberté, ce pouvoir n'était pas plus démocratique que le précédent et l'une de ses innovations a été de soustraire la police judiciaire de la subordination du procureur de la République. En fait, le pouvoir militaire ne pouvait tolérer aucune forme d'indépendance judiciaire. Les magistrats étaient nommés, mutés et relevés selon le désir du ministre de la Justice (à l'époque jeune officier de l'armée nationale) et parfois sur ordre direct d'un membre influent de la junte.

L'année 1974 va consacrer la fin du « régime militaire d'exception » imposé par le coup d'État de 1968. Une nouvelle Constitution (celle du 12 juillet 1974) donne naissance à la 2<sup>e</sup> République du Mali fondée sur la prééminence d'un parti unique constitutionnel : l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM). Son titre VIII est dédié à « l'autorité judiciaire » dont elle reconnaît l'indépendance (article 65) et précise qu'une loi porte statut de la magistrature. Dans la pratique, les magistrats ont été traités comme tous les autres fonctionnaires, sans aucun égard à la proclamation constitutionnelle de leur indépendance.

C'est en 1979, pour la première fois, que les magistrats ont été dotés d'un statut comprenant les normes universellement consacrées<sup>135</sup>. En effet, la Loi N° 79-10/AN-RM du 29 novembre 1979 portant statut de la magistrature fixe les grands principes qui président à l'organisation du corps des magistrats de l'ordre judiciaire : indépendance et inamovibilité des magistrats du siège, subordination hiérarchique des magistrats du parquet, institution du Conseil Supérieur de la Magistrature. Dotée désormais d'un statut protecteur, la magistrature a vu dans le même temps ses rangs grossir grâce à l'arrivée d'une jeunesse frondeuse formée à l'école de la gauche, généralement dans le mouvement associatif étudiant très politisé de l'époque. Les contestations isolées, vis-à-vis du pouvoir politique, qui ont jalonné la voie des réformes intervenues se sont élargies et mieux structurées. Des décisions du pouvoir jugées « iniques » ont été querellées par voie de justice. Dans certains cas, la cause a été entendue et gagnée.

Plus tard des mouvements de protestations (marches et grèves) ont été organisés par tous les gens de justice pour défendre l'indépendance de la magistrature et, plus globalement, le pouvoir judiciaire. Comme suite à un désir de réforme en profondeur de l'administration de la justice<sup>136</sup>, la Loi N° 86-86/AN-RM du 12 septembre 1986, modifiée par la Loi N° 88-42/AN-RM du 7 avril 1988, a apporté quelques précisions et surtout une modification de taille dans la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, en l'ouvrant à des personnalités extérieures à la justice.

Le 26 mars 1991, la 2<sup>e</sup> République a chuté sous le coup de butoir d'un coup d'État qui, selon une expression consacrée, « venait achever une révolution populaire ». Celle-ci était portée par les revendications de liberté, de démocratie pluraliste et de respect des droits de l'Homme, autant de valeurs qui seront consacrées par l'Acte Fondamental N° 01 P-CTSP du 31 mars 1991 fixant l'organisation des pouvoirs publics pendant la transition. Et, pour la première fois en République du Mali, le vocable « autorité judiciaire » qui avait meublé les constitutions précédentes a été remplacé par « pouvoir judiciaire ».

Les magistrats, qui avaient pris une part active à la révolution, ont engagé une rude épreuve contre le pouvoir de transition pour obtenir un nouveau statut qui leur garantirait l'indépendance et leur accorderait des droits et avantages nouveaux. Ce fut la raison de l'Ordonnance N° 92-043/P-CTSP du 5 juin 1992 portant statut de la magistrature. Cette Ordonnance a été modifiée par la Loi N° 96-027 du 21 février 1996. Concurrément, un autre acte a été pris, la Loi N° 94-007 du 18 mars 1994 portant statut des juges administratifs, abrogée et remplacée par la Loi N° 95-058 du 2 août 1995. Ce sont désormais ces textes qui vont gérer la carrière des magistrats au Mali.

En 2002, tous ces statuts ont été fondus en un seul sous la Loi N° 02-054 ANRM du 16 décembre 2002 portant Statut de la Magistrature qui crée un corps unique des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Il y est annexé un code de déontologie du magistrat adopté à la suite du Forum National sur la Justice qui a lancé la réforme du secteur de la justice au Mali et donné naissance à un programme décennal de développement de la justice (PRODEJ). Ce nouveau statut unique consolide en principe davantage l'indépendance du corps judiciaire, notamment par une plus grande protection de l'inamovibilité des magistrats et un accroissement des pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature dans les nominations et la gestion des carrières.

Il demeure toutefois déplorable que la loi organique prévue par la Constitution pour fixer l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, est à notre avis d'une brutale concision.

#### 4.2.2. Les garanties statutaires

---

L'indépendance de la justice serait vaine si les juges devaient assister passivement à la gestion de leur carrière par le ministre de la Justice. En effet, la nomination, l'affectation d'un poste à un autre, l'avancement, l'exercice du pouvoir de sanction, sont des prérogatives dont l'exercice peut assurer ou non l'indépendance de ceux qui y sont assujettis. Certes, la Loi du 16 décembre 2002 assure aux juges maliens les garanties de protection nécessaires à l'exercice de leur fonction. Il y a cependant lieu de distinguer les magistrats du siège de ceux du parquet. L'article 10 de la loi dispose que « les magistrats du parquet des Cours et Tribunaux sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Ministre de la justice. Ils ont la liberté de parole à l'audience ». Sujets à subordination hiérarchique, les magistrats du ministère public ne sont donc pas statutairement indépendants. Toutefois, étant entendu qu'il n'y a qu'un corps unique de magistrats, bien des dispositions statutaires de protection des juges du siège leur sont applicables.

##### 4.2.2.1. Les nominations et affectations

---

La presque totalité des nominations aux fonctions judiciaires est faite par décret du président de la République pris en réunion du Conseil Supérieur de la Magistrature, y compris celles du président et du Vice-président de la Cour Suprême. Mais les autres membres de la Cour Suprême sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil des Ministres. Par ailleurs, toutes les nominations de magistrats sont aujourd'hui soumises au contrôle du Conseil Supérieur de la Magistrature. Au terme de l'article 10 du nouveau statut, les magistrats du parquet sont affectés par l'autorité de nomination d'une juridiction à une autre de même rang s'ils en font la demande ou d'office dans l'intérêt de service public, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature

Quant aux magistrats du siège, ils sont inamovibles et jouissent par conséquent d'une protection renforcée de leur indépendance. Sauf faute disciplinaire du second degré, ils ne peuvent avant trois ans recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement

sans leur consentement préalable et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Il n'en est autrement qu'en cas de nécessité de service constatée et après avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature. Avec le nouveau texte, l'inamovibilité des juges trouve un contenu réel. Quant à la révocation des magistrats, elle est soumise à la décision du seul Conseil Supérieur de la Magistrature.

#### **4.2.2.2. Les notations et avancements**

---

Tous les magistrats sont soumis à la notation, y compris ceux qui sont en détachement ou sous les drapeaux. Seuls en sont exclus ceux qui sont suspendus ou en disponibilité. La notation des magistrats relève des chefs de juridictions pour ceux du siège et des chefs de parquets pour ceux du ministère public. La notation pose le problème de l'évaluation des magistrats et la loi dispose en la matière qu'elle doit tenir exclusivement compte du comportement, du travail et de la compétence du magistrat.

La note est transmise au magistrat qui peut exercer un recours devant la commission d'avancement. Composée uniquement de magistrats et présidée par le président de la Cour Suprême, la commission d'avancement comprend le Directeur National de l'Administration de la Justice, le Procureur Général près la Cour Suprême, deux magistrats de 1<sup>er</sup> grade et trois magistrats de 2<sup>e</sup> grade élus pour trois ans par leurs pairs. Cette formule qui est d'application stricte de la séparation des pouvoirs sauvegarde mieux l'indépendance de la justice.

#### **4.2.2.3. L'institution d'un droit disciplinaire autonome**

---

L'indépendance de la justice s'est fortement affirmée aussi dans la construction du droit disciplinaire et on a cru y marquer davantage la séparation des pouvoirs par l'éviction du garde des Sceaux de la formation disciplinaire du conseil. De fait, les garanties sont plus renforcées pour les magistrats. Selon que le magistrat poursuivi est du parquet ou du siège, le rapporteur désigné sera du parquet ou du siège. Toutes les garanties du droit disciplinaire moderne sont reconnues au magistrat poursuivi : communication du dossier, assistance d'un défenseur, recours, etc.

La formation disciplinaire est présidée par le président de la Cour Suprême pour les magistrats du siège et par le Procureur Général près ladite Cour pour les magistrats du parquet. Ce disant, l'indépendance ne serait pas convenablement assurée si les magistrats ne jouissaient pas d'une sécurité matérielle tant dans leur vie personnelle que dans leur fonction.

#### **4.2.2.4. La sécurité matérielle**

---

L'indépendance du corps judiciaire sera d'autant mieux assurée que l'État lui fournira les moyens budgétaires de son fonctionnement et accordera aux magistrats un traitement décent qui, à tous égards, satisfait à leurs besoins et à ceux de leur famille aussi bien pendant le temps de leurs activités que lors de leur retraite.

À l'heure actuelle, en dépit des efforts consentis, notamment à travers le PRODEJ, le Mali consacre moins de 10 % de son budget national à la justice<sup>137</sup>. Néanmoins, depuis l'adoption du nouveau statut du corps judiciaire, il a été institué au profit des magistrats un régime de sécurité sociale couvrant les risques de maladies, de maternité et de décès, en plus du régime de droit commun. Toutefois, cette disposition renvoie à un décret d'application du gouvernement qui n'est pas encore pris.

Outre la protection contre les menaces et attaques de quelque ordre que ce soit, le magistrat dispose contre l'État d'un droit à réparation de tous préjudices de ce fait. Cette protection s'étend aussi à sa famille. Cette disposition est d'autant plus importante que, par deux fois déjà, des juges de paix à compétence étendue ont été assassinés pour des causes liées à leur activité professionnelle<sup>138</sup>.

En cette ère de réforme du système de justice, la magistrature malienne aspire à un renforcement des pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature au détriment des pouvoirs du ministre de la Justice. À ce propos, la présence au sein du conseil de personnalités étrangères à la famille judiciaire telles que le Secrétaire général du gouvernement, le Directeur national de la fonction publique, a été mal ressentie au départ. Pourtant, si on peut comprendre que cet organe est un creuset de collaboration des pouvoirs, il serait aisé d'admettre qu'il y siège des représentants de l'exécutif et, comme cela se fait ailleurs, d'introduire dans sa composition des membres du parlement, du Barreau (la présence du Bâtonnier de l'ordre des Avocats, par exemple, serait presque naturelle) ainsi qu'une ou deux personnalités indépendantes de la société civile qui représenteraient le justiciable ordinaire. Une telle composition ferait du Conseil un lieu de rencontre et de dialogue entre toutes les parties intéressées à une saine distribution de la justice.

Par ailleurs, l'indépendance de la magistrature va de pair avec sa responsabilité. Certes, il faut renforcer l'indépendance mais il faut aussi veiller à ce que le juge respecte son code de déontologie. Responsable, le juge doit pouvoir rendre compte de ses actes. Rendre transparente la fonction judiciaire est le meilleur service que les juges eux-mêmes rendront à leur indépendance. Cette exigence est aussi gage d'une bonne gouvernance de la justice. L'indépendance de la justice est d'autant plus importante que, sans elle, il serait illusoire de vouloir garantir par exemple la sauvegarde des droits de la personne humaine, nouveau fruit de l'accroissement de la catégorie des droits.

## **V. LA JUSTICE, GARANTE DES DROITS DE LA PERSONNE**

Le constituant malien s'est fortement soucié de la question des droits humains. Le titre premier de la Constitution (en fait les 24 premiers articles) est entièrement consacré aux droits et devoirs de la personne humaine tandis que le préambule souscrit à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981.

La Constitution de la République du Mali stipule que le pouvoir judiciaire est non seulement gardien des libertés, mais qu'il veille au respect des droits et libertés qui regroupent,

en principe, l'ensemble des droits humains, à savoir les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que le droit au développement. Le juge tient donc directement de la Constitution le pouvoir de veiller au respect des droits de la personne humaine dans le sens le plus large. Par ailleurs, l'article 85, alinéa 1, de la Constitution dispose que « la Cour Constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. »

Hors les proclamations constitutionnelles, les discours et les professions de foi, les droits de la personne humaine sont développés par deux pactes internationaux qui ont été ratifiés par le Mali. Ils sont, du coup, partie intégrante de l'ordonnancement juridique du Mali et reçoivent une force supérieure aux textes de droit interne. Il en est de même de la Convention contre la torture et les traitements dégradants et inhumains, de la Convention contre toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes et de la Convention sur les droits de l'enfant. À ce titre, ces textes internationaux s'imposent au juge. Il est évident qu'en raison de la supériorité de la norme internationale sur la norme nationale (cf. article 116 de la Constitution), les dispositions internes qui seraient contraires aux traités internationaux devraient être écartées par le juge.

Dans la pratique, la justice est loin de s'acquitter convenablement de cette tâche. L'opinion croit aisément que les obstacles au respect des droits humains tiennent en grande partie au défaut d'harmonisation entre le droit international des droits de l'homme et la législation nationale. Pourtant, à la suite de l'adoption de la Constitution du 25 février 1992, est intervenue une refonte législative pour mettre la législation en conformité avec la norme constitutionnelle.

Le juge judiciaire étant garant de la liberté individuelle, le nouveau Code de procédure pénale, la loi portant minorité pénale, la loi portant Code de protection de l'enfance, le nouveau Code pénal ont été mis à sa disposition pour lui permettre d'assumer ses responsabilités et d'accomplir sa mission. En effet, il est affirmé dans le préambule de « Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire », adoptés en 2002, que « l'importance d'un appareil judiciaire compétent, indépendant et impartial pour la protection des droits de l'homme est accentuée par le fait que la mise en œuvre de tous les autres droits dépend en fin de compte d'une bonne administration de la justice ». La reconnaissance d'un droit ne vaut que s'il y est attaché une sanction qui en garantit l'effectivité. À cet effet, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, la reconnaissance de la présomption d'innocence, le droit à un avocat de son choix depuis l'enquête préliminaire, le droit de se faire examiner par le médecin de son choix en cas de mesure privative de liberté, l'interdiction de détenir une personne au-delà de 48 heures sans mandat de justice, sont autant de dispositions de protection des droits de l'Homme qui sont en train de devenir effectives au Mali.

Les libertés publiques, telles que la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de cortège et de manifestation, la liberté syndicale et de grève, sont garanties par la constitution et le juge doit veiller à y donner un contenu réel. Des lois ont été adoptées pour assurer un encadrement correct à l'ensemble de ces libertés et permettre

leur libre exercice. Un exemple, entre autres : la Loi N° 00- 046 ANRM du 7 juillet 2000 portant régime de la presse et délit de presse crée les conditions pour un exercice total de la liberté de la presse. La pratique de la liberté de la presse est telle qu'on a rarement eu recours au juge pour en assurer l'exercice. Certes des comportements attentatoires à la liberté de la presse<sup>139</sup> ont été relevés, de temps à autre, mais dans l'ensemble la liberté d'expression s'exerce sans contrainte. Il est cependant arrivé que tel individu, tel groupe s'estime victime de délit de presse, que tel parti ou association croit que son droit à l'expression plurielle sur les médias publics est méconnu. Dans le premier cas, le juge assure un contrôle effectif de ces dérives en condamnant au besoin les journaux et les journalistes. Dans le second cas, la difficulté est soumise à un organe non juridictionnel indépendant institué par la Constitution : le Comité National de l'Égal Accès aux Médias d'État.

Il faut tout de même signaler que l'encadrement judiciaire de la liberté de presse pose aujourd'hui des problèmes au regard des sanctions pénales prévues par la loi pour réprimer les délits de presse. En fait, le recours au juge judiciaire est rarement apparu comme la solution la plus apte à régler les différends qui s'élèvent entre les professionnels de la presse, les usagers et l'État au point qu'il est permis de s'interroger sur l'efficacité de la répression pénale en cette matière et tentant de proposer la « déjudiciarisation », au moins sur le plan pénal, des délits de presse. Les professionnels de la presse, eux, exigent la dépénalisation des délits de presse. Cette question n'est pas encore tranchée. À ce propos, il est important de ne pas confondre la volonté de dépénaliser les délits de presse avec l'« irresponsabilité » de la presse. C'est pourquoi il doit être mis en place un dispositif qui permet de sanctionner au moins les violations de la loi et de l'éthique professionnelle. Ce pourrait être le renforcement, par des attributions de pouvoir de sanction, des organes de régulation de la liberté de presse. Cette solution aura au moins le mérite d'assurer une meilleure police de la profession avec, au bout de la chaîne, l'effectivité des décisions prises. Les sanctions disciplinaires de ces organes pourraient, à notre avis, se révéler plus dissuasives vis-à-vis des journalistes que d'éventuelles sanctions pénales. Mais au préalable, une fusion entre le Comité National de l'Égal Accès au Médias d'État et le Conseil Supérieure de la Communication serait de nature à renforcer cette approche. Toutefois, toute dépénalisation doit réserver le cas des comportements qui rappellent ceux de la « Radio Mille Collines » pendant le génocide du Rwanda.

En ce qui concerne la liberté d'association, la Loi N° 04-038 du 5 août 2004 est venue abroger et remplacer l'Ordonnance N° 59-41 PCG du 28 mars 1959 qui gérait les associations. En vérité, elle n'a fait que reconduire le régime libéral qui gouverne la création d'association. La création d'association n'est pas, à proprement parler, soumise à un régime d'autorisation préalable, mais seulement à une déclaration pour conférer une capacité juridique à l'organisation en question. À la suite de cette déclaration, l'administration est tenue, en contrepartie, de délivrer un récépissé aux responsables de l'association. Son refus est déféré devant le juge administratif qui censure sa décision s'il estime que l'association et ses textes satisfont à toutes les exigences de la Loi.

Aujourd'hui, l'existence sur la place de plusieurs milliers d'associations est bien la preuve qu'aucune censure ne s'exerce. Mais la loi a dû faire l'objet d'une certaine adaptation

pour ce qui concerne les partis politiques. En effet, la Loi N° 05-048 ANRM du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques a institué le même régime libéral pour la création des partis politiques. Dans ce domaine, le juge a eu à être sollicité de deux façons :

Il y a l'exemple de l'UDPM (Union Démocratique du Peuple Malien, dénomination du parti unique constitutionnel sous la deuxième République) auquel un récépissé de déclaration de création a été refusé par l'administration, refus qui a été déféré devant le juge administratif. L'UDPM a perdu son procès et a fini par se créer sous le nom de MPR (Mouvement patriotique pour le renouveau) ;

Il est arrivé qu'il y ait contestation au sein même d'un parti entre deux tendances, chacune revendiquant le nom du parti en se fondant sur les statuts et les délibérations des organes et instances. Plusieurs procès retentissants ont été tranchés par le juge judiciaire : le procès US-RDA, le procès CNID (Congrès national d'initiative démocratique), le procès PDP (Parti pour la démocratie et le progrès), entre autres. Dans ces différents cas, les juges ont, sur la base de leur interprétation des textes, tranché le litige.

La liberté de réunion, la liberté de cortège et de manifestation sont également, pour leur exercice, soumises à une déclaration au maire et non à une autorisation. Bien évidemment, si l'administration estime que l'activité est périlleuse ou peut porter préjudice à l'ordre public, elle peut l'interdire, en notifiant l'interdiction aux organisateurs. Au besoin, le maire peut se rendre sur place pour disperser les manifestants dans le respect de la loi sur les attroupements. En revanche, les organisateurs ont la possibilité d'attaquer la décision d'interdiction devant le juge administratif, y compris le juge des référés administratifs qui statue en urgence. Si les conditions édictées par la loi pour justifier l'interdiction ne sont pas réunies, le juge peut ordonner qu'il soit sursis à son exécution.

Quant à la liberté syndicale et de grève, la Loi N° 92-020 ANRM du 23 septembre 1992 portant Code du travail, conforme en cela à toutes les conventions internationales ratifiées par le Mali, en assure formellement l'exercice. Le Code du travail est la source d'un véritable droit pénal du travail qui sanctionne les violations de cette liberté. C'est de l'incrimination du délit d'entrave à la liberté syndicale et à la représentation du personnel au respect de laquelle veille le juge correctionnel. De façon générale, le juge judiciaire veille au respect de la liberté syndicale et de grève.

Par ailleurs, la Constitution reconnaît le droit à la sécurité sociale. Des lois sont intervenues pour en assurer l'application. Tel est le cas de la Loi N° 99-041 du 12 août 1999 portant Code de prévoyance sociale ainsi que diverses autres mesures de protection des fonctionnaires. Le contentieux relatif à ces prestations ressortit à la compétence du juge judiciaire dans le premier cas et du juge administratif dans le second cas.

Sur un tout autre plan, en référence à d'autres droits reconnus par la Constitution (le droit à la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, le droit à un défenseur, le droit à faire examiner sa cause par un tribunal indépendant et impartial), les lois de procédure pénale sont venues en préciser les contours. Parce que précisément, ces textes sont

d'application immédiate devant le juge, les protections prévues trouvent à s'exercer. Les violations de ces droits, que ce soit par la police judiciaire, par le procureur de la République ou le juge d'instruction sont sanctionnées par la nullité et les chambres d'accusation des Cours d'appel veillent au respect de ces droits.

Le nouveau Code de procédure pénale a réalisé un progrès remarquable en matière de protection des droits de l'Homme. Les délais de détention provisoire ont, *de jure*, été réduits<sup>140</sup>. Lorsqu'arrive le terme définitif fixé par la loi, le juge n'a d'autre choix que de libérer. Au-delà de ce terme, toute détention qui se poursuivrait tomberait sous le coup de l'article 186 du Code pénal qui réprime la détention illégale et la séquestration. Ce disant, dans la pratique, bon nombre de détentions excèdent encore ces délais sans provoquer de réactions appropriées. Le dispositif de contrôle interne aux juridictions et celui de l'inspection des services judiciaires devrait concourir à enrayer de tels phénomènes fort préjudiciables aux droits et libertés dont le juge doit assurer le respect.

Autre innovation remarquable en matière de défense des droits de l'Homme : la présence de l'avocat à l'enquête préliminaire, c'est-à-dire aussi bien dans les locaux de police que de gendarmerie. En tout état de cause, la présence de l'avocat est une réelle protection pour les citoyens face à la police dont les méthodes s'appuient davantage sur l'« inquisitoire » que sur l'« accusatoire ». L'article 9, *in fine*, de la Constitution appelle fortement l'adoption d'une loi pour en préciser les modalités d'application.

On peut enfin déplorer que le Code de procédure pénale ait révisé à la baisse les dispositions constitutionnelles. Ainsi, l'article 10 de la Constitution dispose-il dans son alinéa 2 que « nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à 48 heures que par décision motivée d'un magistrat de l'ordre judiciaire ». Le Code de procédure pénale a institué l'obligation pour le juge de motiver les placements en détention par ordonnance en matière correctionnelle tandis qu'en matière criminelle les placements en détention se font, comme par le passé, avec un simple mandat sans ordonnance motivée. On peut dès lors estimer que ces prescriptions rompent avec le texte constitutionnel dont l'esprit est de motiver toute décision de placement en détention. Cette rupture prend plus de relief avec le pouvoir du procureur de la République de décerner des mandats dans tous les cas où il décide de poursuivre par voie de citation directe ou de flagrant délit. En général, les procureurs se contentent de signer le mandat de dépôt et de délivrer une cédule de citation en vertu de laquelle le prévenu est cité. En cette matière, la pratique des parquets le plus souvent viole le code qui prescrit que le mandat n'est décerné qu'après que le prévenu a été entendu et après lui avoir fait connaître ce qui lui est reproché. Il s'en suit que le Code de procédure pénale et, dans une plus large mesure, la pratique des parquets sont attentatoires aux libertés et droits pourtant garantis par la Constitution.

Une autre question importante qui mérite de retenir l'attention est l'applicabilité directe des conventions internationales des droits de l'Homme. Traditionnellement, une distinction est faite entre les conventions auxquelles s'attache le « *self executing* » et celles qui ne sont pas « *self executing* ». Sans entrer dans les détails, on retiendra que sont « *self executing* » les conventions qui reçoivent une application directe dans l'ordre juridique interne,

c'est-à-dire celles dont les stipulations pourront être directement invoquées devant le juge malien. Rappelons que le Mali, à la lecture de l'article 116 de la Constitution, a adopté le système moniste qui implique que les conventions internationales, dès leur ratification, ont une autorité supérieure aux lois. Il s'ensuit donc qu'en cas de conflit entre une loi et une convention, ce sont les termes de la seconde qui priment.

Il en va de même quand c'est une coutume applicable par renvoi de la loi. En droit positif malien, le droit successoral demeure régi par des règles coutumières. Il se trouve que le Mali a ratifié la convention internationale contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Au terme de cette convention, c'est la pleine égalité entre l'homme et la femme qui est prônée. Dès lors, le recours à la coutume est légalement indéfendable pour régler la matière des successions, si cette coutume réserve un traitement discriminatoire à la femme par rapport à l'homme - ce qui est souvent le cas. La seule ratification de la convention relative à l'égalité entre hommes et femmes suffit pour écarter la coutume dans ses dispositions qui défavorisent les femmes. Malheureusement, les juges continuent d'appliquer les coutumes dans l'ignorance totale des traités et de la Constitution. C'est pourquoi il n'est pas indifférent d'insister sur la formation des juges sur ces questions, mais aussi la nécessité d'harmoniser la législation nationale avec les conventions ratifiées.

Un dernier point parmi les multiples problématiques de la justice au Mali reste fort pré-occupant : c'est l'exécution des décisions de justice. Les faiblesses qui caractérisent la pratique des exécutions forcées sont susceptibles de rendre inefficace tout le dispositif mis en place en amont pour conduire à une bonne décision, partant, à une saine distribution de la justice.

## VI. L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Quand deux parties se disputent la propriété d'une maison devant le juge, l'enjeu est de déclarer l'une d'elle propriétaire avec les conséquences juridiques de sécurité qui s'attachent à cette décision. Aussi cette décision est de peu d'efficacité si, au terme du procès, la partie déclarée propriétaire ne peut jouir de cette propriété. La partie qui a succombé devra libérer les lieux sous peine d'expulsion forcée.

La loi a organisé la mise à exécution des décisions de justice à travers des procédures précises qui permettent le recours à la force publique chaque fois que le débiteur de l'obligation n'accepte pas l'exécution volontaire. Mais il y a lieu de préciser que l'exécution des décisions de justice s'impose pour les décisions définitives, c'est-à-dire celles qui ne sont point susceptibles de recours, à moins qu'elles ne soient assorties de l'exécution provisoire. Ces décisions exécutoires doivent être revêtues de la formule exécutoire. On dit que ces décisions ont l'autorité de la chose jugée. Elles s'imposent à tous. C'est en raison de cet effet *erga omnes* que l'article 29 de l'Acte uniforme du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution dispose que « l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des décisions et des autres titres exécutoires. La formule exécutoire vaut réquisition directe de la force publique. La carence ou le refus

de l'État de prêter son concours engage sa responsabilité ».

Il ressort clairement de la lecture de la loi que l'État a l'obligation de prêter son concours sous peine de voir engager sa responsabilité. En dépit de la clarté de la loi en la matière, l'exécution des décisions de justice n'est pas sans poser des problèmes. Qu'il s'agisse des décisions rendues par les juridictions civiles, pénales ou administratives, les bénéficiaires des grosses rencontrent de multiples entraves pour leur exécution. Cela dit, il y a lieu de distinguer entre les décisions des juridictions judiciaires et celles des juridictions administratives.

## 6.1. L'exécution des décisions des juridictions judiciaires

---

Les décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire connaissent une certaine diversité selon qu'elles émanent du juge civil ou du juge pénal.

## 6.2. Les décisions rendues par les juridictions civiles

---

Les juridictions civiles ont vu avec le temps leur compétence éclatée entre les matières commerciales, sociale et civile proprement dite. Pour ce qui concerne l'exécution de ces décisions, elle est régie par le même Code de procédure civile, commerciale et sociale (CPCCS). Les principes applicables à ces différents cas d'exécution sont identiques. La partie qui a succombé lors du procès a la faculté d'exécuter volontairement la condamnation, sous réserve de se voir contrainte à une exécution forcée. La décision de justice pour être exécutoire doit revêtir la formule édictée en l'article 507 du CPCCS : « *Nul jugement, nul acte ne pourra être mis à exécution s'il n'est revêtu par un mandement aux officiers de justice ainsi conçu :*

« *REPUBLIQUE DU MALI... »*

« *AU NOM DU PEUPLE MALIEN... » et terminé par la formule suivante :*

« *EN CONSEQUENCE, LA REPUBLIQUE DU MALI MANDE ET ORDONNE À TOUS HUISSIERS DE JUSTICE, SUR CE REQUIS, DE METTRE LEDIT ARRET (OU LEDIT JUGEMENT) À EXECUTION, AUX PROCUREURS GENERAUX ET AUX PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE PRES LA COUR D'APPEL ET LES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE D'Y TENIR MAIN, À TOUS COMMANDANTS ET OFFICIERS DE LA FORCE PUBLIQUE DE PRETER MAIN FORTE LORSQU'ILS EN SERONT LEGALEMENT REQUIS ».*

La copie du jugement au bas de laquelle est portée cette mention est appelée « grosse ». Cette grosse est notifiée à la partie contre laquelle l'exécution va être entreprise. La grosse, une fois remise à un huissier de justice, l'exécution commence par ces formalités de notification. Dans un souci de protection de la dignité du débiteur, la loi indique qu'aucune exécution forcée ne peut commencer avant 8 heures ou après 18 heures ni avoir lieu un jour férié ou chômé, sauf autorisation du juge en cas de nécessité.

Aussi, lorsqu'un créancier veut saisir les biens meubles de son débiteur, il ne peut commencer cette opération avant 8 heures ni après 18 heures. Il en est de même du propriétaire qui veut expulser son locataire.

Devant la grande rigueur des mesures d'exécution forcée, le législateur a aménagé au profit du débiteur quelques mesures de protection qui constituent des limitations légales au droit des exécutions forcées. En effet, la loi donne la possibilité au juge d'accorder au débiteur un délai de grâce ne pouvant excéder un an au cours duquel est ordonnée la discontinuation des poursuites. Toutefois, le délai de grâce ne peut être accordé au débiteur en matière de recouvrement de dettes fiscales, cambiales, d'aliment et de condamnation pénale. Ne peut davantage bénéficier du délai de grâce, le débiteur dont les biens sont saisis par d'autres créanciers ou qui se trouve en règlement judiciaire ou en liquidation de biens ou qui, enfin, par son fait, a diminué les garanties qu'il avait préalablement données à ses créanciers de façon contractuelle.

En matière d'expulsion, lorsque celle-ci peut avoir des conséquences d'une exceptionnelle dureté pour le débiteur, en particulier en raison de la période de l'année ou des circonstances atmosphériques, le juge a le pouvoir de proroger le délai-congé avant expulsion pour une durée qui ne peut excéder six (6) mois.

En dehors de ces entraves légales, l'exécution forcée connaît dans la pratique des défaillances dues au refus des autorités de lui prêter le concours de la force publique.

#### **POINT DE VUE\* DES PROFESSIONNELLES DE L'EXECUTION FORCÉE**

*Dans une lettre du 21 mai 2001, adressée au ministre de la Justice, Garde des Sceaux, le président de la Chambre Nationale des Huissiers de justice écrit qu'en dépit de «... dispositions légales pertinentes, la réquisition de la Force Publique reste tributaire depuis quelque temps du bon vouloir ou de l'humeur des services de Police ou de Gendarmerie qui en font une distribution très sélective.*

*En République du Mali cette situation qui constitue une entorse flagrante et intolérable à la loi, pose en même temps la problématique du libre accès des citoyens à la justice, l'une des conditions essentielles à la réalisation de l'État de droit.*

*L'une des caractéristiques premières et fondamentales de l'État de droit étant l'effectivité de l'exécution des décisions de justice rendues au nom du peuple, il s'ensuit que sans exécution effective et diligente des décisions de justice, il n'y a ni libre accès à la justice ni État de droit... »*

\* Extrait de la Communication de Cheik Mohamed Chérif Koné, procureur de la République près le Tribunal de première instance de Kayes, lors de la rentrée judiciaire 2002-2003.

Cette pratique manque de fondement légal et a justifié l'intervention des plus hautes autorités de la justice lors de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux pour l'année judiciaire 2002-2003<sup>141</sup>. Les difficultés sont encore plus énormes quand il s'agit d'obtenir l'exécution d'une décision de justice contre l'État puisque, au terme de la loi, il n'y a point d'exécution forcée contre l'État et ses démembrements.

Cela dit, l'État est réputé solvable et bon payeur. Mais, plus d'une fois des fonctionnaires, voire des ministres, ont opposé divers obstacles qui cachent mal leur refus d'exécuter les décisions judiciaires, attitude que les citoyens ont beaucoup de mal à comprendre. Avec l'institution du « Médiateur de la République » par la Loi N° 97-022 ANRM du 14 mars 1997, les justiciables qui ne réussissent pas à obtenir l'exécution de leur décision de justice ont de plus en plus recours à cette autorité administrative indépendante.<sup>142</sup>

Le Médiateur formule des recommandations auxquelles les services sont tenus de donner suite. Le cas échéant, il saisit le président de la République qui peut donner toute directive utile.

### 6.3. Les décisions rendues par les juridictions pénales

Pour ce qui est des décisions rendues par les juridictions pénales (Cours d'assises, Chambres correctionnelles des Cours, Tribunaux correctionnels et de simple police), leur mise à exécution pose deux types de problèmes : d'une part l'exécution des peines privatives de vie ou de liberté et, d'autre part, l'exécution des peines pécuniaires et des frais de justice criminelle avec la production des pièces d'exécution.

L'exécution des peines privatives de liberté (réclusion criminelle ou emprisonnement) relève de la responsabilité du ministère de la Justice à travers les magistrats du ministère public et les agents de la direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée. Il n'y a pas de juge de l'application des peines. Ce qui, à l'évidence, est une faiblesse de notre système judiciaire, en ce que le suivi du condamné n'est pas assuré de manière judiciaire. Par ailleurs, l'exécution des peines privatives de liberté pose le problème de l'engorgement des maisons d'arrêt<sup>143</sup> ainsi que celui de la promiscuité. Aujourd'hui, hommes et femmes, majeurs et mineurs, condamnés et prévenus, prisonniers dangereux et non dangereux, se retrouvent tous ensemble dans la même prison<sup>144</sup>.

Pourtant, si la peine de travail d'intérêt général (TIGE), alternative à l'emprisonnement, était appliquée par les tribunaux, elle contribuerait certainement à un allègement de la population carcérale. Il est, à ce propos, déplorable qu'un an après l'adoption de la loi sur la peine de travail d'intérêt général, le décret d'application ne soit pas encore pris pour permettre aux juges de faire entrer la TIGE dans l'arsenal des peines.

Quant à la peine de mort, elle n'a pas encore disparu de notre code pénal. Bien des crimes restent redevables de la peine de mort. Il est vrai que depuis le début des années 80, les condamnés à la peine de mort n'ont jamais été exécutés. Le moratoire sur l'application de la peine de mort auquel le Mali a adhéré avait, en réalité, reçu pleine application avant la

lettre. Conformément à une résolution des Nations Unies, le nouveau code pénal (Loi N° 01-079 ANRM du 20 août 2001) a abrogé les dispositions qui sanctionnaient de la peine de mort les crimes économiques. Il est vrai aussi que l'ancien président de la République, Alpha Oumar Konaré, avait clairement affirmé en 1998, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, qu'il était contre la peine de mort pour des raisons philosophiques et humanitaires. En outre, en 1999, le Forum sur la Justice a retenu de lancer une réflexion à ce sujet. Depuis, un courant de pensée contre la peine de mort, structuré sous l'égide de Maître Kassoum Tapo, ancien Bâtonnier, mène campagne pour son abolition<sup>145</sup>. Mais la peine de mort n'est pas encore formellement abolie au Mali.

De tout cela, il ressort que l'abolition de la peine de mort est fortement liée à la volonté politique de mettre un terme à une pratique qui a suffisamment prouvé sa barbarie et son inefficacité. La peine de mort n'est, à notre avis, ni plus ni moins qu'un « assassinat judiciaire » une « vengeance publique » contre le « coupable » qu'il faut sacrifier pour la « cause de l'intérêt général », le plus souvent pour calmer une opinion publique en émoi et peu éclairée. L'expérience de presque 30 ans sans application de la peine de mort vaut bien que l'on ait enfin le courage de regarder cette « chose » en face, de dire qu'elle n'est d'aucune utilité à notre dispositif pénal, et de l'en expurger. Les peines pécuniaires, auxquelles il faut adjoindre les frais de justice criminelle, au paiement desquels le coupable est condamné méritent l'attention à un double titre : d'abord leur inexécution est un manque à gagner important pour le trésor public qui pourtant fait l'avance des frais de justice criminelle, ensuite un des aspects de leur inexécution, qui est le non-établissement des pièces d'exécution, fait que le suivi des délinquants est inexactement assuré et leur situation pénale réelle est toujours ignorée.

En effet, on ne sait pas qui a été condamné à quelle peine, où et quand, et surtout pour quelle infraction, à cause essentiellement de la non-tenue du casier judiciaire. Dès lors, les dispositions du code pénal relatives au sursis et à la récidive restent lettre morte. Par ailleurs, il arrive que des personnes ayant fait l'objet de condamnations à des peines entraînant la perte de droits civiques, politiques et de famille, se retrouvent malgré tout à des postes de responsabilité publique (Mairie, Assemblée Nationale, Haut Conseil des Collectivités, Conseil Économique, Social et Culturel, etc.) parce qu'aucune condamnation n'a été inscrite sur leur casier judiciaire et électoral. Sans compter les procédures de falsification, de conception de faux documents, voire la disparition volontaire de dossiers entiers de criminels, avec la complicité de fonctionnaires véreux.

Ces développements permettent de comprendre l'importance de la bonne tenue des pièces d'exécution. La déplorable situation vécue aujourd'hui au Mali est souvent due à l'absence de professionnalisme, au fait que les métiers du greffe restent encore mal organisés et que les rétributions des agents sont insuffisantes. À cet égard, les pouvoirs publics se doivent de remédier avec urgence à ces insuffisances et lacunes. L'exécution des décisions de la justice administrative est, elle aussi, régie par des textes.

#### 6.4. L'exécution des décisions des juridictions administratives

La Loi d'organisation de la Cour Suprême et celle des tribunaux administratifs ont bien prévu au profit des justiciables qui ont gagné leur procès contre l'Administration l'obligation pour celle-ci de procéder aux paiements dans des délais précis au-delà desquels les intéressés peuvent saisir le président de la Cour Suprême qui, à son tour, saisit le ministre mis en cause aux fins d'exécution. Le président de la République est tenu informé de cette démarche. Le législateur a certainement pensé que ces différentes mesures constituent autant de pressions contre une administration qui peut, parfois, paraître récalcitrante.

##### LE POINT DE VUE D'UN MAGISTRAT\*

Dans une lettre N° 004 du 26 novembre 2001, adressée aux autorités de gendarmerie et de police, le Procureur Général près la Cour d'appel de Bamako écrit :

*« Le Parquet Général de Bamako note avec regret que les Huissiers de justice du district de Bamako rencontrent des difficultés dans l'exécution des décisions de justice. En effet, les procédures et les pratiques relatives aux réquisitions de la Force Publique sont anormalement longues et incertaines. Les usages font que les réquisitions sont déposées au niveau de la Direction Nationale de la Police qui saisit la Direction Régionale de la Police qui, à son tour, saisit un Commissaire de Police ou le GMS. Ce processus peut prendre plusieurs jours, voire plus d'un mois, avant que l'agent d'exécution ne reçoive une réponse. Quelquefois l'Huissier est informé que la réquisition est à l'étude.*

*« Dans certains cas, il lui est demandé de donner la nature et la composition des biens à saisir sous peine du rejet de sa demande. Il est même arrivé que l'assistance soit accordée et que pendant que l'opération se déroule la hiérarchie demandât à la Force de l'Ordre de se retirer.*

*Lorsque l'exécution est dirigée contre un homme en uniforme, aucune assistance ne peut être obtenue. Par sa lenteur et sa complexité, la pratique ainsi dénoncée vide la procédure de son sens et permet aux débiteurs d'organiser leur insolvabilité. Elle donne aux créanciers l'impression d'une machination orchestrée et qui tend à le décourager et à protéger les débiteurs.*

*Ajoutée aux lenteurs parfois incompréhensibles du procès, la pratique sus – décrite installe le doute, éveille les soupçons, les supputations et suscite les récriminations les plus véhémentes.*

*Les créanciers crient à l'injustice et se convainquent de l'existence d'une justice à deux vitesses. Outre, les inconvénients ci-dessus décrits, il convient de rappeler que la pratique de la Police Judiciaire en matière de réquisition de la Force Publique est contraire à la lettre et à l'esprit des dispositions des textes en vigueur au Mali.*

*Malgré la pertinence de ces dispositions, il est regrettable de constater une défaillance quasi-générale des Autorités de Police et de Gendarmerie dans le District de Bamako, chaque fois qu'elles sont requises par les Huissiers de justice.*

*Face à ce constat qui menace gravement l'État de droit et la démocratie au Mali, le Parquet Général de Bamako en appelle au strict respect de la loi et demande aux autorités concernées de déférer immédiatement et sans conditions aux réquisitions de justice. »*

\* Extrait de la Communication de Cheik Mohamed Chérif Koné, procureur de la République près le Tribunal de première instance de Kayes, lors de la rentrée judiciaire 2002-2003.

## VII. DIMENSION GENRE DE LA JUSTICE

La prise en charge des femmes dans la politique judiciaire du Mali est surtout une préoccupation constante de la société civile, un combat acharné. La dimension genre est cependant perceptible dans la politique nationale.

L'égalité en droits de tous les Maliens, sans aucune discrimination tenant au sexe, est consignée dans la Constitution, en son article 2. La même Constitution garantit, dans son préambule, la défense des droits de la femme tout en souscrivant à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. Le texte constitutionnel est abondamment complété par les instruments internationaux ratifiés par le Mali en matière de respect des droits des femmes. Il en est ainsi, entre autres, de la Convention internationale contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du protocole de Maputo dans tous les domaines de la vie.

### 7.1. Le difficile accès à la justice

En somme, « l'arsenal juridique en vigueur donne toute possibilité aux femmes de faire entendre leur cause » mais « que valent toutes ces conventions si les femmes ne savent ni lire ni écrire et ne peuvent subvenir aux besoins élémentaires de leurs enfants, ne peuvent pas les envoyer à l'école, ne peuvent accéder aux soins primaires de santé, continuent d'être violentées dans la rue, dans leur ménage ? Même celles qui ont eu la chance d'aller à l'école et qui sont censées pouvoir accéder au service public de la justice ignorent toutes ces dispositions juridiques favorables. <sup>146</sup> »

En effet, un examen approfondi de l'espace juridique national permet de déceler plusieurs lacunes. Outre qu'il n'existe pas de code civil comprenant le droit des personnes et de la famille, le droit des successions, le droit des biens et celui des contrats, il y a des textes épars dont l'examen consacre une inégalité flagrante entre hommes et femmes. C'est le cas

notamment du Code du mariage et de la tutelle et du Code de la nationalité. Il en est surtout ainsi du droit des successions applicable aujourd'hui et qui est fondé essentiellement sur la coutume dont on sait qu'elle réserve à la femme un statut d'infériorité dans toute la société malienne. Un projet de Code de la famille et des personnes a certes été élaboré, de manière participative, depuis cinq ans au moins, mais son adoption souffrirait d'un manque de volonté politique.

Cela dit, entre la prolifération de traités internationaux suffisamment protecteurs des droits de la femme et l'inexistence de législations internes, prenant en charge ces engagements, il semble avoir la consécration d'une véritable zone d'infra-droit. Il y a, en effet, comme un déni de droit au Mali, au regard de l'absence d'harmonisation et du peu de respect que les pouvoirs publics et les praticiens du droit ont pour les engagements internationaux en matière de genre auxquels le Mali a, pourtant librement, souscrit.

À cet égard, il est permis de s'interroger sur la validité de la coutume qui n'accorde à la fille que la moitié de la part du garçon dans l'héritage commun de leur défunt père, alors que les instruments internationaux interdisent toute discrimination à l'encontre des femmes et que la Constitution de la République du Mali, en son article 116, reconnaît que ces instruments internationaux ont une valeur supérieure aux lois, et donc aux coutumes.

Voilà pourquoi les prescriptions discriminatoires de la coutume à l'encontre de la femme en matière de succession ne peuvent survivre. Ainsi paraissent-elles complètement illégales et anticonstitutionnelles, les dispositions coutumières qui continuent de recevoir application dans les prétoires en matière de succession.

Sur un autre plan, « si tous les Maliens ressentent durement le dysfonctionnement du service public de la justice, ce sont les femmes qui en souffrent le plus du fait de l'analphabétisme, de la pauvreté et des résistances culturelles. »<sup>147</sup> Pour les femmes, les obstacles au libre accès à la justice sont en effet nombreux. Il y a ceux relevant du service public (qualité de l'accueil, éloignement des juridictions, coût de la justice, lenteur des procédures, langage ésotérique) et ceux découlant des pesanteurs socioculturelles (poids des traditions, analphabétisme, statut social).

De fait, les femmes sont particulièrement défavorisées comparativement aux hommes en matière d'accès à la justice. La justice civile n'étant pas gratuite, à l'exception des procès prud'homaux, tout requérant doit consigner entre les mains du greffier en chef les frais de la procédure. La pauvreté et l'analphabétisme frappant davantage les femmes que les hommes, elles ont plus de difficultés à réunir les conditions pour accéder à la justice. En plus, l'ineffectivité des bureaux d'assistance judiciaire laisse les femmes pauvres sans recours.

Voilà autant d'obstacles qui font qu'« écrasées par une société patriarcale qui ne valorise que celles qui savent souffrir et se taire, démunies, analphabètes, les femmes renoncent souvent à exercer leurs droits<sup>148</sup>. »

## 7.2. La faible représentativité des femmes dans les instances judiciaires

La participation des femmes comme actrices dans la distribution de la justice pose un autre problème. Les femmes sont fortement minoritaires dans les différents services de la justice. Sur 347 magistrats que compte le pays, il y a seulement 47 femmes. En outre, à quelques exceptions près, les femmes sont absentes des postes de responsabilité. Certes, la plus haute juridiction, en l'occurrence la Cour Suprême, est aujourd'hui dirigée par une femme et une autre femme occupe le poste de procureur de la République près le tribunal de première instance de la commune V du district de Bamako. Mais ce n'est là que l'exception qui confirme la règle. La règle est que, à tous les autres échelons de l'appareil judiciaire, la part des femmes demeure encore trop faible par rapport à celle des hommes. Pourtant, les hommes qui occupent les postes de responsabilité au sein de l'appareil judiciaire n'ont pas plus de compétences ou de qualités que leurs collègues femmes. Les tableaux suivants donnent une idée exacte du niveau de discrimination qui frappe les femmes dans le domaine judiciaire.

TABLEAU N° 1 : FEMMES MAGISTRATS DANS LES STRUCTURES JUDICIAIRES AU NIVEAU NATIONAL ET INTERNATIONAL.

ORGANISMES	NOMBRE
DNAJ	1
DNAJS	2
Centre International de Bamako	1
Cour suprême	9
Cour Constitutionnelle	2
Présidence de la République	2
Cour internationale/ex-Yougoslavie	1
EMASE/Sénégal	1
Cour d'appel	2
Primature	1
Cour de justice/CEDEAO	1
Tribunal pour enfant	1
Contentieux de l'État	1
Tribunal de première instance/Commune I BKO	2
Tribunal de première instance/Commune II BKO	1
Tribunal de première instance/Commune III BKO	5
Tribunal de première instance/Commune IV	2
Tribunal de première instance/Commune v	1
Tribunal de première instance/Commune VI	3
Tribunal de première instance/Kati	1
Tribunal de première instance/Kita	3
Tribunal de première instance/Koulikoro	1
Tribunal administratif/BKO	1
Disponibilité	2
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNAJ).

L'analyse de la répartition des femmes magistrats dans les organismes montre leur faible présence au triple plan national, sous-régional et international, notamment dans les postes de décisions.

TABLEAU N° 2 : MAGISTRAT PAR SEXE DANS LES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SERVICES	HOMME	FEMME	TOTAL
DNAJ	7	0	7
DNAJS	3	2	5
INFJ	2	0	2
ISJ	6	0	6
DNAPES	3	0	3
<b>TOTAUX</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>23</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNAJ).

Sur les 23 magistrats dans les 5 services centraux du ministère de la Justice, on dénote seulement la présence de 2 femmes magistrats à la Direction nationale des affaires judiciaires et du sceau, soit 8 % de l'ensemble.

TABLEAU N° 3 : NOMBRE DE MAGISTRATS PAR SEXE ET PAR JURIDICTION AU MALI

JURIDICTIONS	HOMME	FEMME	TOTAL
Bamako	79	18	97
Kayes/Kita	37	3	40
Koulikoro/kati	15	2	17
Sikasso/Koutiala	24	0	24
Ségou	12	0	12
Mopti	33	0	33
Tombouctou	10	0	10
Gao/Kidal	10	0	10
<b>TOTAUX</b>	<b>220</b>	<b>23</b>	<b>243</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNAJ).

On compte seulement 23 femmes magistrats sur un total de 243 dans les Cours d'appel et Tribunaux du Mali, soit une proportion de 9 %. Ce nombre est réparti essentiellement entre Bamako, Kita et Kati. Les autres juridictions du pays sont dépourvues de femmes magistrats. Il y a là la nécessité d'un plaidoyer en faveur de la présence des femmes magistrats dans toutes les juridictions en vue d'une prise en charge des problèmes juridiques des femmes par les femmes.

TABLEAU N° 4 : MAGISTRATS PAR SEXE AU MALI

SITUATION	HOMME	FEMME	TOTAL
Ministère de la Justice	7	0	7
Services centraux	21	2	23
Cour Constitutionnelle	4	2	6
Cour Suprême	16	9	25
Cour d'appel/Tribunaux	220	23	243
Détachement	22	8	30
Disponibilité	2	2	4
Formation	1	0	1
Attente de Mutation	7	1	8
<b>TOTAUX</b>	<b>300</b>	<b>47</b>	<b>347</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNAJ).

La proportion des femmes magistrats n'est pas significative au Mali, avec seulement 47 femmes sur un total de 347 magistrats (13 %). On déplore même l'absence des femmes magistrats au Ministère de la Justice. La proportion des femmes occupe une place importante à la Cour Suprême, soit 36 %.

La nomination de deux femmes comme respectivement Présidente de la Cour Suprême et Procureur de la république près le Tribunal de Première Instance de la Commune V du District de Bamako concrétise un rêve tant entendu par les femmes dans la participation des prises de décision au sein de la justice malienne.

TABLEAU N° 5 : AUDITEURS DE JUSTICE PAR SEXE EN STAGE PRATIQUE ET EN FORMATION À L'INFJ

SITUATION	HOMME	FEMME	TOTAL
Stage	26	1	27
Formation	34	1	35
<b>TOTAUX</b>	<b>60</b>	<b>2</b>	<b>62</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNAJ).

En ce qui concerne les auditeurs de justice, sur un total de 62 en stage pratique et en formation à l'Institut de Formation Judiciaire (IFJ), on trouve seulement une (1) femme en stage pratique et une (1) femme en formation, soit un total de deux (2) femmes (3 % des auditeurs de justice).

TABLEAU N° 6 : JUGE DE PAIX À COMPÉTENCE ÉTENDUE PAR SEXE ET PAR JURIDICTION AU MALI

JURIDICTION	HOMMES	FEMMES	TOTAL
Kayes	3	0	3
Kita	3	0	3
Koulikoro	3	0	3
Kati	4	0	4
Ségou	5	0	5
Sikasso	5	0	5
Koutiala	4	0	4
Mopti	5	0	5
Tombouctou	4	0	4
Gao	3	0	3
Kidal	1	0	1
<b>TOTAUX</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>40</b>

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNA).

En observant les chiffres de ce tableau, on peut constater avec regret que les 40 juges de paix au Mali sont des hommes. Par ailleurs, il y a des juridictions comme Sikasso, Ségou et Mopti qui comptent une pléthore de juges de paix parmi lesquels on aurait pu avoir des femmes magistrats. En outre, il n’y a aucune femme magistrat qui exerce une fonction quelconque dans les Cours d’appel de Kayes et de Mopti. On constate seulement la présence de deux (2) femmes magistrats comme conseillères à la Cour d’appel de Bamako.

TABLEAU N° 7 : MAGISTRATS PAR SEXE ET FONCTION AUX COURS D’APPEL DE BAMAKO, KAYES ET MOPTI.

FONCTION	BAMAKO			KAYES			MOPTI			TOTAL	
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F
Président	1	0	1	1	0	1	1	0	1	3	0
Procureur	1	0	1	1	0	1	1	0	1	3	0
Avocat Général	1	0	1	1	0	1	1	0	1	3	0
Substitut	1	0	1	0	0	0	1	0	1	2	0
Conseiller	11	2	13	7	0	7	7	0	7	25	2

Source : Direction nationale des affaires juridiques (DNA).

Sur ces constats, il convient de souligner à double trait que c’est là une forme de discrimination, volontaire ou pas, que ne méritent pas les femmes maliennes. En effet, « les femmes maliennes ont été de tous les combats des temps modernes. Leur rôle a été déterminant dans la lutte pour l’indépendance nationale. Elles étaient en première ligne dans la lutte contre la dictature en mars 1991. Aujourd’hui encore elles sont les ouvrières infa-

tigables de la construction du Mali démocratique dont elles constituent la principale force mobilisatrice... Le code du mariage et de la tutelle, au nom d'une vision de la famille et de l'organisation de la société, qui a largement fait les preuves de son improductivité, continue de les maintenir dans un statut peu valorisant. Le mode de gouvernance ne leur réserve qu'une fonction symbolique. Elles demeurent encore largement sous-représentées dans toutes les instances de prise de décision. Leurs spécificités ne sont vantées que quand elles contribuent à justifier le statut quo<sup>149</sup>. »

Ainsi, « depuis plus de dix ans, malgré la mise en place progressive de structures de l'État ayant pour mission la promotion et la protection des droits des femmes...<sup>150</sup> le statut de la femme malienne ne semble pas connaître une évolution notable<sup>151</sup>. » Que faire alors ?

Pour inverser la tendance actuelle, les militantes des droits de la femme pensent qu'il est indispensable de mener des actions synergiques à la fois de l'État, des professionnels du droit, de la société civile et surtout des femmes.

L'État, par exemple, se doit de « recruter des magistrats, assurer leur formation continue afin qu'ils puissent rendre de bonnes décisions, les outiller car une justice performante a besoin d'être équipée et les justiciables ont besoin de leurs décisions pour exercer leurs droits, harmoniser les textes nationaux avec les conventions internationales pour permettre aux femmes de jouir des droits qui leur sont reconnus. Cela fait des années que la question du code de la famille est en suspens et la loi n'a toujours pas été votée<sup>152</sup>. »

Les organisations de la société civile qui opèrent dans les domaines de la défense et de la promotion des droits des femmes « doivent rester dynamiques et persévérer dans leurs actions d'information des femmes. Les cliniques juridiques devraient couvrir l'ensemble du territoire national et appuyer les femmes pour saisir la justice chaque fois que leurs droits sont violés<sup>153</sup>. » En outre, les femmes doivent « s'intéresser à toutes actions qui sont organisées à leur attention. Elles doivent aussi sortir de l'état de dépendance dans lequel la majorité d'entre elles sont confinées car l'émancipation a aussi un coût ».

Les praticiens du droit, les magistrats en particulier, « devraient appliquer les conventions ratifiées pour pallier le défaut d'harmonisation. La jurisprudence pourrait ainsi permettre une meilleure protection des droits des femmes. Les avocats doivent invoquer lesdits textes... inciter la magistrature à l'application des conventions pour faire revirer la jurisprudence et soulager les femmes<sup>154</sup>. »

Pour l'instant, le recours aux conventions internationales se heurte à deux difficultés majeures : l'absence d'harmonisation qui limite leur application et un certain déphasage entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale. En effet, si le premier se montre souvent ouvert, la seconde demeure encore très conservatrice. Nous l'avons vu le 14 août 2006 lorsque le gouvernement a proposé dans la loi électorale un quota de 30 % pour les femmes. La proposition était la suivante : « aucune liste ne doit comporter plus de 70 % de candidats de l'un des deux sexes. Cette règle devrait s'appliquer à toutes les étapes du processus électoral. » L'Assemblée Nationale s'y est opposée avec véhémence estimant

que le gouvernement est allé trop loin. Il reste, à l'évidence, que ce genre d'attitude ne peut que radicaliser la lutte des femmes pour leur émancipation, la conquête de leurs libertés et de leurs droits, voire la conquête du pouvoir. À ce propos, il n'est guère surprenant que les femmes maliennes soient « de plus en plus intraitables » sur trois questions fondamentales : l'adoption du Code de la famille<sup>155</sup>, la prise en compte du genre dans la Loi électorale et la ratification du Protocole additionnel (à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples) relatif aux droits de la femme en Afrique<sup>156</sup>. »

Cela dit, « il convient d'avoir à l'esprit que les femmes, par leur vulnérabilité, ne sont que les porteuses emblématiques des maux profonds dont souffre l'ensemble de notre société... La pauvreté, l'analphabétisme, les crises de la société et de la famille qui sont à la fois causes et effets du statut actuel des femmes toucheront, dans l'avenir, de plus en plus d'hommes si le pays ne se dotait d'un cadre propice à l'expression des forces créatives de la femme indispensables à notre développement. Cet état de fait interpelle autant le citoyen que les institutions. Y contribuer n'est pas un acte de simple galanterie, mais un devoir de survie dans un monde aujourd'hui globalisé<sup>157</sup>. »

# TROISIÈME PARTIE

## LE PROCESSUS DE RÉFORME DE LA JUSTICE

---

Pour répondre aux exigences démocratiques, à l'attente des citoyens et à des critères de bonne gouvernance, les autorités de la troisième République ont inscrit dans leurs priorités la réforme du secteur de la justice, fondement de l'État de droit. Ce qui est visé, c'est une gouvernance de la justice qui, au-delà de la sécurité juridique et judiciaire, garantirait les droits et libertés, la sécurité humaine, et stimulerait les investissements locaux et étrangers au bénéfice du développement du pays. Cette forme de gouvernance de la justice suppose, outre la famille judiciaire, l'implication de tous les autres acteurs de la justice et une judicieuse répartition des rôles et responsabilités.

Avant d'examiner l'évolution de la réforme de la justice au Mali, voyons d'abord le contexte dans lequel elle a été entamée.

# I. LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

---

Lorsqu'en 1996 l'idée d'une réforme du secteur de la justice a été abordée, dans le cadre de la coopération canado-malienne, le contexte malien était caractérisé par un climat politique délétère dominé par une triple crise : une crise de l'autorité de l'État aggravée par les relents des événements de mars 1991, une crise de l'institution partisane résultant d'un défaut de performance des partis politiques (voire d'un déficit de culture démocratique) et une crise de confiance entre l'institution judiciaire et les justiciables consécutifs à la longue instrumentalisation politique accentuée par l'image de corruption et d'inefficacité de l'appareil judiciaire.

## 1.1. La crise de l'autorité de l'État

---

La crise de l'autorité de l'État couvrait déjà sous la deuxième république et se posait pour le pouvoir en terme de légitimité politique. Elle se manifestait surtout par une rupture insidieuse et ascensionnelle entre l'État et une partie de la société. Elle était savamment et assidûment entretenue, depuis le coup d'État du 19 novembre 1968, par des professionnels de la politique qui y avaient intérêt. Elle était aggravée, souvent justifiée, par la mal gouvernance, l'incapacité croissante de l'État à satisfaire les besoins fondamentaux des populations et l'érection de la répression en méthode de gouvernement.

Cette crise a atteint son paroxysme en 1991, période pendant laquelle certains partis politiques clandestins appuyés sur des organisations de la société sont passés de l'acte d'incivisme passif à la défiance violente vis-à-vis de l'État et de ses symboles. À ce propos, un analyste écrit : « il est indéniable que les événements de janvier à mars 1991 ont largement contribué à parer les actes de violence du manteau de la légitimité. Pendant la lutte engagée par la rue et les forces sociales organisées contre le pouvoir en place, l'opinion publique était fortement acquise à l'idée suivante : toutes les formes de lutte, qu'elles soient pacifiques ou violentes, organisées ou spontanées, étaient les bienvenues dès lors qu'elles concouraient à faire plier le régime et à favoriser l'ouverture politique. »<sup>158</sup>

Sous la transition, « le processus de légitimation de la violence a été renforcé par l'attitude de la classe politique propulsée au-devant de la scène après le 26 mars 1991... Dans l'euphorie de la victoire, la nouvelle classe politique n'a pas daigné mettre en parallèle, d'une part la justesse et la noblesse du combat mené par les jeunes, d'autre part le caractère illicite et répréhensible des méthodes de lutte utilisées. La légitimation de la violence a fait le lit de l'impunité qui est un facteur aggravant du phénomène de l'engrenage de la violence. Comme les scolaires ont occupé la rue, ont cassé et ont brûlé sans être inquiétés, d'autres groupes et de simples citoyens, pour des motifs divers, se sont eux aussi mêlés à la danse. »<sup>159</sup>

La troisième république a hérité de cet état de fait et son entame même a été marquée par « le recours inconsidéré à la violence pour des fins politiques ou corporatistes. Selon les

cas, la violence a servi comme méthode d'expression pour extérioriser des frustrations plus ou moins réelles ou comme arme de combat pour faire aboutir des revendications plus ou moins légitimes. »<sup>160</sup>

Dans ce décor de défiance, de violence et d'insécurité accrue, les forces de l'ordre faisaient profil bas. Déjà largement affaiblies sous la deuxième république, discréditées pendant les événements de mars 1991, elles étaient vilipendées pendant la transition et présentées comme des « forces répressives au service d'un régime ». À cause sans doute de cette perception, le Mouvement démocratique a réclamé et obtenu, dès l'ouverture de la Conférence Nationale Souveraine d'août 1991, la démilitarisation de la police.<sup>161</sup> Elles n'inspiraient plus ni confiance ni crainte ni respect. Les serviteurs de l'État de façon générale ont perdu leur autorité, le pouvoir était davantage dans la rue qu'à Koulouba et le président de la République autant que le gouvernement étaient réduits, un moment, à gérer au quotidien la rumeur et la violence. L'incivisme a été à ce point dominant que les citoyens rechignaient même à s'acquitter de leurs obligations les plus élémentaires.

Lorsque le 9 avril 1993<sup>162</sup>, sous la pression de la rue, le Premier ministre Younoussi Touré a remis sa démission au président de la République, ce dernier sentant la sape de l'autorité de l'État a souligné dans son adresse à la Nation que « la situation ne concerne ni un homme ni un régime. Elle attaque les fondements mêmes de la République et de la démocratie. C'est l'intégrité de l'État et la sécurité intérieure qui sont menacées aujourd'hui. »<sup>163</sup>

C'est dire combien l'État était véritablement en crise et son autorité soumise à rude épreuve. La méfiance et la défiance aussi étaient à leur comble vis-à-vis du pouvoir. Les contestataires le jugeaient incapable de satisfaire leurs aspirations légitimes. Ils le soupçonnaient même d'être un centre de manipulations politiques contre leurs intérêts et un refuge d'enrichissement illicite pour les princes du jour. Sous la crise de confiance couvait une crise de légitimité de l'État et des gouvernants.

Le déficit d'autorité de l'État aurait probablement pu être comblé par une forte implication des partis politiques, l'émergence d'une nouvelle citoyenneté imbibée dans la culture démocratique et la non violence. Mais la crise de l'autorité de l'État était, en réalité, doublée d'une crise de l'institution partisane, résultant du considérable écart entre les espérances de lendemains qui chantent miroités par les politiques, notamment à travers des changements fondamentaux attendus par les populations, et la difficulté pour ces mêmes politiques de les satisfaire, voire de proposer des solutions pertinentes.

## 1.2 Une crise de l'institution partisane

Il faut reconnaître que mars 1991 a créé un immense espoir dans la foulée d'un « leurre de l'appropriation d'un schéma démocratique qui, par son fait, résoudrait toutes les questions de la Nation et de l'État africain... »<sup>164</sup> Bien que les attentes des populations fussent au-delà des possibilités des hommes politiques et même de l'État, les politiciens ne se sont pas privés d'exploiter à leur profit ce vaste champ d'espérances au point de le transformer en désert de chimères. Les promesses étaient mirobolantes et l'avenir présenté comme le

plus radieux dans les plus brefs délais. La surenchère politique durant les événements de janvier à mars 1991, et pendant les campagnes électorales de 1992, n'avait d'égale que la tempête de violence que le pays a connue par la suite. Cette furie des citoyens était essentiellement orientée vers l'État, le pouvoir politique et tout ce qui le symbolisait.

Il faut dire que, en Afrique en général, les politiques n'ont jamais eu bonne presse, à l'exception peut-être de l'époque coloniale où ils luttèrent effectivement pour débarrasser les peuples du joug de la domination, de l'exploitation et de l'humiliation. Au Mali, en particulier, la perception populaire des partis et des hommes politiques est très souvent négative. Ils sont davantage considérés comme des profiteurs que des serviteurs de la chose publique. L'État est pour eux un butin à partager. Quand il s'agit d'un parti unique, le butin est exclusif. C'est particulièrement l'image qui a été donnée du régime de la deuxième république du Mali. Le peuple avait bon espoir que cela changerait sous la troisième République, mais la mainmise des militants du parti vainqueur aux premières élections démocratiques, sur les principaux centres de décision de l'administration et sur de larges secteurs d'activité de la vie publique, a vite fait de susciter des soupçons. Ces soupçons venaient à la fois des populations et des autres partis exclus de la gestion du pouvoir ou évincés des leviers de commande. Certains y ont vu, au-delà de la confiscation du pouvoir, un véritable « hold-up » du parti gagnant sur l'ensemble de l'État.<sup>165</sup> D'autres ont crié à l'assassinat de l'immense espoir né en 1991 par une poignée d'intellectuels.<sup>166</sup>

Cette situation s'est accentuée au fil du temps et a créé un schisme au sein de la classe politique issue du Mouvement démocratique. Au-delà, elle a engendré un phénomène de détachement de pans entiers de la société par rapport aux partis et, plus généralement, à la vie politique. Cette « désaffection du public vis-à-vis de la politique... se manifeste chez le citoyen par un sentiment d'indifférence, voire d'apathie, vis-à-vis de la chose politique, un sentiment de suspicion quant aux motivations profondes des acteurs de la vie politique, un sentiment d'impuissance sur le cours des événements, etc. Le citoyen extériorise cet ensemble de frustrations par un repli sur soi et un retrait volontaire du champ politique. La faible participation aux consultations électorales est un des symptômes les plus visibles du mal. »<sup>167</sup> C'est peut-être là une façon, pour les populations, de dire que la démocratie ne saurait être l'affaire des seuls partis politiques.

Quoi qu'il en soit, face à cette situation, la justice fraîchement érigée en « pouvoir » aurait pu saisir l'occasion pour marquer sa différence en rappelant tout le monde à l'ordre, au respect strict des valeurs universelles qui fondent la démocratie, à la morale et surtout à l'observance des règles de droit interne et international par rapport à la chose publique, aux libertés, aux droits individuels et collectifs, dont elle est le garant constitutionnel.<sup>168</sup> Mais la justice, non plus, ne bénéficiait pas totalement de la confiance du peuple.

### 1.3. La crise de confiance entre la justice et les justiciables

La crise de confiance entre la justice et les populations est un phénomène qui date de longtemps, probablement de l'époque coloniale. Elle puise sa source dans la méfiance viscérale du colonisé vis-à-vis de l'administration coloniale. Le phénomène s'est maintenu dans

le temps et s'est même parfois amplifié, les premiers dirigeants africains ayant simplement reconduit tout l'arsenal répressif colonial, judiciaire et sécuritaire. En ce qui concerne le système judiciaire, au fur et à mesure du temps, « les dysfonctionnements sont apparus au grand jour sous leurs formes les plus exacerbées... outre bien entendu les problèmes matériels et de rapprochement des juridictions, l'insuffisance de ressources humaines, des ressources humaines mal formées ou, en tout cas, mal préparées pour faire face à une forte demande, pourtant légitime des populations, des professions longtemps ont été reléguées ou, à tout le moins, laissées pour compte au sein desquelles certaines pratiques ont vu jour, pour cause d'absence de statut, de déontologie, de motivation et de structures de contrôle, de sanction, coût élevé des services de la justice, les rendant inaccessibles car hors de portée de la bourse du commun de nos concitoyens. »<sup>169</sup>

À partir de 1991, « avec l'avènement de la démocratie, on a assisté à un accroissement exponentiel des recours en justice, sous toutes les formes. Les populations longtemps opprimées ont soudain découvert les vertus de la démocratie, des libertés retrouvées après de longues périodes de restrictions. Elles ont parfois eu tendance à faire rimer démocratie et anarchie, ce qui a entraîné bien souvent l'intervention de la machine judiciaire. Ainsi le développement de la presse a eu pour corollaire l'augmentation du nombre de procès en diffamation, la liberté d'association et de manifestation s'est traduite par des marches intempestives et des destructions de biens et édifices publics... L'État, jusque-là tout puissant, perçu comme étant au-dessus de la loi, a eu sa part dans la révolution. »<sup>170</sup>

À l'entame du processus de réforme, la crise de confiance entre la justice et les justiciables était pratiquement à son comble. L'illustration nous en a été amplement donnée au cours des concertations régionales sur la justice. Parmi les anecdotes les plus amères pour la justice était celle d'un homme du peuple à qui on avait demandé son impression sur la justice. Sans mot dire, il a pointé du doigt un tas immondes dans la rue. C'est dire si l'image de la justice, aux yeux de certains justiciables, était appréciable et son parfum savoureux. La justice était à ce point délaissée que les populations, rurales en particulier, préféraient régler les problèmes à l'amiable à la mosquée, à l'église, chez le chef de village ou le *cadi*<sup>171</sup> du coin. Mais jamais au palais de justice. Parce que la justice était jugée tour à tour comme injuste, incompétente, opaque et surtout corrompue : « le citoyen a perdu confiance en sa justice. L'investisseur n'est plus rassuré, la veuve et la « divorcée » désespèrent de ne pas avoir les moyens de leurs recours. Cela a conduit à des situations où les populations ont eu tendance à vouloir se rendre elles-mêmes justice, justice sommaire, affrontements intercommunautaires... par dépit de situations d'injustice. »<sup>172</sup>

En plus, le pays était plongé dans un climat délétère où tout était permis et qui interpellait pêle-mêle le politique, la justice, la sécurité. Un « pouvoir hyper-majoritaire », qui tenait à imposer le fait majoritaire et une « opposition radicale », conduite par le Collectif des Partis Politiques de l'Opposition (COPPO), a failli mettre le pays en coupe réglée. Le bras de fer, qui a connu son paroxysme après les élections législatives ratées du 13 avril 1997, a mis le pays « dans une crise politique sans précédent avec son cortège d'actes de violence. »<sup>173</sup>

Au-delà des simples manifestations d'humeur, il était courant que les justiciables se rebel-  
lent contre les décisions de justice ou s'en prennent physiquement au personnel qu'ils  
soupçonnent de concussion. La défiance des citoyens vis-à-vis de la justice s'illustrait par-  
fois par une extrême violence, une justice sommaire et expéditive, y compris à l'encontre  
des juges.<sup>174</sup> En effet, le 2 août 1998, « le juge de Dioila, Oumar Bah, est sauvagement abattu  
dans l'enceinte de son domicile par un commando de fanatiques de la secte des « pieds  
nus ». C'est la mort en détention de leur coreligionnaire, le vieux Sidiki DIALLO, qui a  
poussé les membres de la secte à perpétrer cet acte de justice sommaire sur la personne  
d'un juge. Dès qu'il apprend la nouvelle, le chef de file de la secte, un certain Cheick  
Ibrahim Khalil KANOUTÉ résidant à Kalabougou, près de Ségou, rassemble et met en  
route un groupe de « justiciers ». Le groupe arrive à Dioila après une semaine de marche.  
Le lendemain, après deux passages au domicile du juge, le commando, armé de sabres  
soigneusement cachés sous leurs vêtements, le trouve dans l'enclos de ses moutons et  
l'agresse. Le commando se rend ensuite à la prison et libère de force les membres de la  
secte qui y sont détenus. Cette double mission accomplie, les « pieds nus » entreprennent  
le voyage retour vers leur base de Kalabougou. Leur fuite est contrariée par l'intervention  
des agents de sécurité et des chasseurs de la ville de Dioila. »<sup>175</sup> Un an plus tard, « le  
Forum National sur la Justice a fait le constat que la rencontre se tient à la suite d'une frac-  
ture entre la justice et la société au nom de laquelle elle est rendue. »<sup>176</sup>

C'est dans ce contexte social et politique, ainsi résumé, que les autorités maliennes ont  
décidé de favoriser l'émergence d'une justice conforme aux valeurs universelles qui fon-  
dent la démocratie et le respect des droits de la personne, en engageant une réforme de la  
justice. Mais avant d'entrer dans le vif de la réforme, essayons de voir quel était l'état des  
lieux du secteur de la justice au moment de la prise de cette décision capitale.

## II L'ÉTAT DES LIEUX A L'ENTAME DE LA RÉFORME

Entre 1996 et 1998, plusieurs études de base ont été faites sur l'état des lieux de la justice  
au Mali. Elles concluaient toutes sur un nombre considérable de contraintes, carences et dys-  
fonctionnements, qui sont autant d'obstacles à une bonne distribution de la justice : déficit  
numérique de personnel qualifié, obsolescence de l'outil de travail, vétusté des infrastruc-  
tures et des équipements, modicité du budget de fonctionnement et d'investissement, défi-  
cit de documentation, faiblesse de la formation, désuétude de la législation, ignorance ou  
mauvaise compréhension du droit, y compris par les juges, déphasage fréquent entre droit  
moderne et droit coutumier, rapport malsain à l'argent, corruption, instrumentalisation par  
le pouvoir politique, logistique insuffisante ou inexistante, formation continue rudimentai-  
re et irrégulière, législation plus souvent dépassée, information et communication absentes,  
éthique et déontologie absentes, peu respectées, parfois bafouées.

En somme, au regard de certains analystes, la pyramide de la justice était non pas sur ses  
pieds mais sur sa tête. Pour être juste, le temple de la justice devait être placé sur ses  
piliers<sup>177</sup>.

## 2.1 Au niveau des infrastructures

---

Jusqu'en 1999, la presque totalité des Cours et Tribunaux étaient constitués de vieux bâtiments datant de l'époque coloniale : « les services de la justice sont pour la plupart abrités dans des bâtiments peu fonctionnels, aux murs décrépis, lézardés, qui menacent quelquefois de tomber en ruines. Le spectacle insolite de vieux magasins désaffectés servant de tribunaux demeure encore une réalité dans notre pays. »

Pour tout dire, depuis l'indépendance, « les efforts de création de structures n'ont pas été accompagnés d'efforts de construction de nouveaux locaux. Les nouvelles structures ont été le plus souvent logées soit dans des locaux pris en bail soit dans ceux abandonnés par d'autres services plus nantis. »<sup>179</sup>

## 2.2 Au niveau des ressources financières

---

Avant 1999, probablement en raison des velléités d'instrumentalisation, les allocations budgétaires du secteur de la justice n'ont jamais dépassé le seuil de 1 % du budget national. C'est dire que la justice ne bénéficiait pas d'un budget à hauteur de souhait. Au contraire, le ministère de la justice a presque toujours disposé de la portion congrue du budget national.

## 2.3 Au niveau des ressources humaines

---

Les déficits en personnel sont criards. En 1999, le Mali ne comptait, pour animer et administrer les structures de la justice, que 275 magistrats pour un peu plus de 10 millions d'habitants soit un ratio d'un magistrat pour 37 000 habitants, alors que le ratio international est d'un (1) magistrat pour 4000 habitants. Les greffiers étaient au nombre de 211, les secrétaires de greffes 53, les avocats 244, les notaires 30, les huissiers 72, les commissaires-priseurs 33 et les surveillants de prison 494<sup>180</sup>. Ces effectifs sont non seulement insuffisants pour assurer une bonne couverture du territoire national, mais peu formés et en plus mal répartis<sup>181</sup>.

En effet, ces personnels étaient pour la plupart dans un besoin pressant de formation et ne disposaient que de très peu d'informations pour améliorer leurs connaissances, la documentation étant inexistante dans les juridictions, y compris le journal officiel. Évidemment que « l'insuffisance du personnel et sa mauvaise répartition conduisent à l'inefficacité de la justice en ce qu'elles entraînent des lenteurs dans le règlement des affaires. »<sup>182</sup>

## 2.4 Au niveau de la formation et de la documentation

---

Conditions de base du développement des capacités des ressources humaines, la formation initiale et la formation continue des magistrats ainsi que des auxiliaires de justice devaient être assurées respectivement par certains établissements publics et l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ), qui a très vite montré ses limites. Cet établissement en particulier était dans un piteux état : « coincé en plein marché, dans un local exigu

et peu opérationnel, l'Institut souffrait en plus du manque d'enseignants qualifiés et d'infrastructure de base. Sa documentation était peu fournie et sa programmation bien sommaire. Il n'avait même pas les moyens de sa programmation annuelle, encore moins ceux de ses ambitions<sup>183</sup> ».

Les autres structures, notamment de formation initiale, avaient les pires difficultés à fonctionner et leur cursus péchait souvent par des lacunes, dans les domaines nouveaux ou pointus du droit, entre autres, « du droit des affaires, du droit de la consommation, des nouvelles formes de criminalité. »<sup>184</sup>

Liée à la formation, « la documentation est par ailleurs inexistante dans les juridictions qui demeurent parmi les services publics un des rares espaces où l'outil informatique est pratiquement inconnu en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle. »<sup>185</sup>

## 2.5 Au niveau juridique et judiciaire

L'une des causes profondes du faible niveau du corps judiciaire est la « déconnexion » de l'homme de droit d'avec l'environnement juridique et judiciaire national et international. Le défaut de suivi de l'évolution du droit dans ses données récentes, le déficit de documentation, de manuels de référence à jour et, a contrario, l'existence de textes usuels désuets ou qui nécessitaient un toilettage de fond, sont autant de facteurs qui expliquent le déphasage de la justice au Mali. En outre, il y avait une panoplie de références qui nécessitait une adaptation à travers le Code de procédure civile, commerciale et sociale, le Code pénal, le Code de procédure pénale, les textes sur la minorité pénale, les textes relatifs à l'administration pénitentiaire, à l'éducation surveillée et au régime de la détention, etc.<sup>186</sup>

Quant au paysage judiciaire, il était dominé par l'insuffisance, l'inefficacité et la mauvaise répartition des juridictions, le coût élevé des frais de justice, la méfiance voire la défiance des justiciables vis-à-vis de la justice. Le commun des justiciables, était quotidiennement en bute à des dysfonctionnements, des lenteurs et insuffisances qu'il ne comprenait jamais et qui, en réalité, « traduisaient l'inefficacité d'un système judiciaire qui peine à produire des résultats satisfaisants, qui use la patience et le porte-monnaie des justiciables tout en projetant au sein du public une image négative d'un appareil peu adapté aux besoins d'un monde où l'exigence de célérité s'impose de plus en plus. Les causes des lenteurs sont connues : délai d'attente de jugements ou d'actes de procédure trop longs, renvois abusifs des affaires enrôlées, difficultés de mise en état des dossiers. Si, certaines d'entre elles sont imputables aux plaideurs eux-mêmes, qui ne font pas toujours preuve de diligence, en revanche d'autres mettent en cause un mauvais fonctionnement de l'appareil judiciaire - retard dans la délivrance des actes, absences de formulaires d'actes, non-observation des prescriptions relatives à la péremption des affaires en instance, manque de rigueur face aux motifs allégués au soutien des demandes de renvoi, etc. Quant aux autres insuffisances constatées, elles portaient essentiellement sur le manque d'équipements et d'infrastructures adéquates, le manque de formation du personnel judiciaire, l'inadaptation des textes, autant de facteurs qui sont sources d'injustice, de dysfonctionnements certains et parfois, hélas, de mauvaise application ou, pire, de méconnaissance des textes.

Enfin, il y avait les problèmes de la transparence du fonctionnement de l'appareil judiciaire et de la crédibilité des décisions judiciaires. Il s'agit, en clair, de la corruption au sein de l'appareil judiciaire, une des sources majeures de la perte de confiance des populations et des partenaires extérieurs envers la justice<sup>187</sup>.

## 2.6 Au niveau des justiciables

---

Les concertations régionales autant que le Forum National sur la Justice ont révélé que « le premier handicap d'accès à la justice est la langue, car la distribution de la justice se fait dans une langue étrangère, incomprise par la plupart des citoyens maliens qui renoncent très facilement à l'exercice de leurs droits à cause de cette difficulté<sup>188</sup>. » Au-delà du handicap linguistique, il y a la vastitude du territoire national, l'insuffisance des voies de communication et la faible couverture juridictionnelle. Sans compter que « des vides juridiques existent dans certains domaines et mettent les usagers dans l'embarras. Les centres d'accueil et d'orientation des justiciables sont insuffisants et ceux existant sont tenus par un personnel peu qualifié. Le mauvais découpage territorial, l'insuffisance des personnels, l'anachronisme des textes, le manque d'intégrité des agents, l'absentéisme des assesses et leur moralité, le coût élevé des procédures (consignation, honoraires, frais de copies de pièces, etc.), l'inefficacité de la loi sur l'assistance judiciaire ajoutent aux difficultés d'accès à la justice. »<sup>189</sup>

Il y a aussi « d'énormes difficultés à concilier les impératifs du secret de l'information avec le droit des citoyens à bénéficier d'une information saine et objective. »<sup>190</sup>

S'agissant particulièrement de certaines couches défavorisées telles que les femmes, les enfants et les handicapés, le diagnostic dévoilait à leur égard des carences notoires et des contraintes liées à l'application de la législation internationale. Concernant certaines matières comme « le mariage et la tutelle, le droit à l'intégrité physique, l'accès de la femme rurale à la propriété foncière... il n'existe aucune disposition législative en matière successorale. Les enfants ne bénéficient pas de dispositions spécifiques de protection et leur adoption facile ainsi que les trafics dont ils font l'objet ont tendance à se généraliser. Les tribunaux pour enfants et les centres spécialisés sont presque inexistantes... et les instruments internationaux demeurent insuffisamment mis en œuvre. »<sup>191</sup>

Tout compte fait, quarante ans après l'indépendance, la justice au Mali demeurait encore un mystère pour le peuple au nom duquel elle est rendue. Les dysfonctionnements, la lourdeur administrative, l'arbitraire et surtout la corruption ont fini par ruiné son crédit.

## 2.7 Au niveau des professionnels du droit et de la crédibilité de la justice

---

Les concertations régionales autant que le Forum National ont enregistré que les acteurs de la justice vivaient dans des conditions difficiles et peu connues du public dans leur dimension réelle. Aussi, pour beaucoup, l'enjeu de la réforme était-il fort simple : il faut changer les conditions de vie et de travail du personnel de justice, autrement dit, « reconforter les acteurs de la justice autant que de restaurer la confiance des justiciables en la justice<sup>192</sup>. »

Au-delà des conditions matérielles et financières, le Forum a particulièrement souligné que le fléau de la corruption qui a infusé le système judiciaire se généralise et « s'aggrave au fil du temps parce que ses causes profondes se sont incrustées dans la société elle-même, dans les valeurs nouvelles qu'elle développe et qui se traduisent dans les styles de vie, dans les comportements quotidiens, dans les mentalités, dans les rapports de cohabitation entre les hommes<sup>193</sup>. » Dans le contexte général de l'époque, l'attitude de nombre de professionnels du droit n'était pas de nature à conforter la crédibilité de la justice. Les dysfonctionnements identifiés au sein de la justice étaient si nombreux et variés qu'« une grande partie de la population ne se reconnaît pas dans le système et recourt à des arrangements à l'amiable ou à d'autres formes de règlement des litiges. Ceux qui recourent au système judiciaire n'ont pas de mots assez durs pour stigmatiser sa lenteur, sa lourdeur, son inefficacité et la partialité de ses décisions ».<sup>194</sup>

À l'intérieur du pays, notamment, certains professionnels du droit se conduiraient comme de « véritables potentats », des « hobereaux » d'un temps révolu. Le système judiciaire était, comme le reste de la société, gangrené par la corruption, la prévarication, le trafic d'influence, les intimidations et le chantage. Il s'ajoutait à cela l'absence de code de déontologie des professions juridiques et judiciaires et parfois même de simple statut pour certains corps judiciaires. Ce constat a encore été récemment rappelé par le Garde des Sceaux qui a souligné que la justice à l'époque, « loin de combler les attentes des citoyens, contribuait plutôt à exacerber les conflits, à accroître la défiance des citoyens envers l'État et à entretenir la méfiance des opérateurs économiques nationaux comme étrangers à l'égard de notre pays<sup>195</sup>. »

Aussi, n'était-il point surprenant que « les professionnels du droit pour leur part, juges, avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, officiers de police judiciaire, soient régulièrement suspectés de violations des règles élémentaires de leur déontologie et malheureusement de plus en plus victimes d'expéditions punitives organisées par des justiciables enhardis<sup>196</sup>. » Cela, probablement, parce que bien que la corruption touche sans contester tous les secteurs de la vie sociale, il demeurerait et demeure encore intolérable pour le citoyen ordinaire que ce fléau touche la justice parce que la justice, gardienne des droits et libertés individuelles et collectives, est le rempart contre la tyrannie, le dernier refuge du citoyen fuyant l'arbitraire.

Voilà pourquoi la solution la plus radicale était de procéder à une réforme du secteur de la justice. Une réforme profonde, globale et participative, qui permettrait de « redonner confiance au justiciable et de redorer la robe de Dame Justice dans notre pays<sup>197</sup>. »

# Historique\*



Un pays résolu à relever le défi d'une **démocratisation porteuse de développement**

Un consensus populaire quant à l'urgence et à la **nécessité de soigner la Justice**

**Mise sur pied du PRODEJ** comme véhicule du processus de réforme de la Justice à travers un processus consultatif et participatif

- Documentation insuffisante
- Formation insuffisante
- Législation désuète
- Ignorance ou mauvaise compréhension du droit
- Déphasage fréquent entre droit moderne et droit coutumier
- Suspicion des justiciables à l'égard du système judiciaire

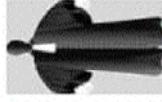
- Juridictions insuffisantes et mal réparties
- Coût élevé de la justice
- Justiciables et investisseurs méfiants
- Ressources humaines et financières insuffisantes
- Maisons arrêts vétustes et insuffisantes
- Équipements et infrastructures vétustes

Famille judiciaire

Administration Publique

Société Civile

PTF



\*Source : « Mali : bilan 2000-2005 », Programme Décennal de Développement de Justice, 2006, p. 1.

## III. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

---

La réforme de la justice, qui s'inscrit dans le cadre de la réforme institutionnelle globale de l'État, aspire à renforcer l'ancrage de l'État de droit par l'instauration d'une justice efficace et crédible au service de la paix sociale, de la sécurité, de la stabilité politique et du développement durable.

Plus spécifiquement, elle ambitionne d'améliorer l'accessibilité et l'efficacité du service public de la justice et de restaurer la crédibilité de la justice auprès des populations et des partenaires extérieurs.

### 3.1. Renforcer l'ancrage de l'État de droit

---

C'est laisser place à la primauté du droit. Une primauté du droit, garante de la légitimité des institutions républicaines, et qui permet à la fois de renforcer les acquis démocratiques et de s'assurer « d'une saine gestion des affaires publiques à travers l'obligation de responsabilité et de transparence, une lutte effective et efficace contre la corruption dans toutes les sphères de la vie publique afin de restaurer la crédibilité du service public<sup>198</sup>. »

Mais La primauté du droit implique que la loi s'applique à tous et que nul n'y échappe. Elle appelle de facto le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, une indépendance qui réside notamment « dans le devoir [du juge] de se prononcer à l'abri de toute intervention dissimulée ou apparente... tant à l'égard des parties au procès qu'à celui des pouvoirs publics. »<sup>199</sup> Certes, cette indépendance est, *de jure*, acquise à travers la Constitution qui a érigé la justice au rang de « pouvoir », au même titre que l'Exécutif et le Législatif, alors qu'elle n'était qu'une « autorité » sous les deux premières républiques. Il reste cependant à donner corps à cette indépendance, dans la réalité de tous les jours, et surtout à lui consacrer une compréhension commune sans équivoque car « le principe de l'indépendance est parfois mal interprété par les juges et mal perçu par les justiciables. Bien de juges ne saisissent leur indépendance que dans leurs relations avec les responsables politiques et administratifs.

D'autres, très souvent, occultent les devoirs qu'elle leur impose pour ne retenir que les jouissances qu'elle pourrait procurer<sup>200</sup>. » Pourtant, à cet effet, en érigeant la justice au rang de pouvoir, « le constituant malien a affirmé sa détermination de donner au corps judiciaire les attributs nécessaires à l'accomplissement de la mission qu'il doit exercer au nom du peuple malien afin d'assurer le triomphe de la primauté du droit. »

### 3.2. Améliorer l'accessibilité et l'efficacité du service public de la justice

---

C'est assurer au justiciable un service à la clientèle de proximité à des coûts de prestations abordables, tout en instaurant une gouvernance transparente et performante. Cela est d'autant plus nécessaire que l'accès à la Justice conditionne, en vérité, tous les autres droits reconnus aux citoyens. Or, hier comme aujourd'hui, « la mise en œuvre de ce droit

se heurte à des obstacles déjà relevés, à savoir : l'insuffisance des juridictions, leur éloignement, le coût élevé des procédures, l'absence ou l'insuffisance des moyens matériels, l'ignorance ou la mauvaise compréhension du Droit... »<sup>201</sup>

Pour relever ces défis, la réforme avait envisagé plusieurs axes stratégiques d'intervention, notamment la révision de la carte judiciaire, la suppression ou, tout au moins, la baisse substantielle des frais de justice, le renforcement des infrastructures, des équipements, de la logistique et du budget, la simplification des procédures et leur harmonisation avec l'environnement international et national - notamment à travers une prise en compte des réalités socioculturelles. Un intérêt particulier devait être porté sur :

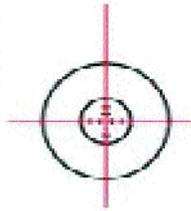
**La révision de la carte judiciaire** viserait à rapprocher la justice des justiciables « en intégrant les réalités démographiques, économiques, sociales et, à terme, les nouvelles solidarités qui prennent corps avec le processus de la décentralisation<sup>202</sup> ». Ainsi faisant, la justice contribuerait à la consolidation du processus démocratique par une gouvernance de la justice à la base. Cela devra se traduire par une multiplication des tribunaux de première instance et des justices de paix à compétence étendue. Cela « concernera aussi l'extension des juridictions administratives et de commerce ainsi que des Cours d'appel à tous les chefs-lieux de régions, la création de chambres régionales de discipline budgétaire... »<sup>203</sup>

Comme il faut adapter les ressources humaines au nouvel environnement, le programme de réforme envisageait de redéfinir le statut du personnel des services centraux pour l'harmoniser avec celui des magistrats. Avec l'espoir que cette harmonisation motivera davantage des ressources humaines et produira un effet de synergie susceptible de rendre les actions des services autant accessibles qu'efficaces.

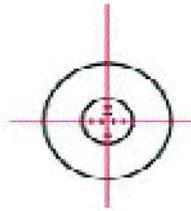
**La baisse des frais de justice** a été envisagée sous la forme de taux forfaitaire modeste, voire de gratuité pour certaines prestations car « l'accès au prétoire requiert souvent le recours à l'assistance d'auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires etc.) dont les prestations sont rémunérées par les parties ou encore le paiement des droits de timbre, d'enregistrement, de consignation ou de taxes perçus au profit du Trésor Public. Le rapport de force entre les parties au procès est ainsi susceptible d'être déséquilibré au détriment des moins nantis. L'objectif qui sous-tend cette stratégie de lutte contre l'exclusion est de permettre d'avoir l'accès à la justice des couches les plus démunies de la population. Par conséquent, l'accent sera parallèlement porté sur l'assistance judiciaire et l'élaboration de conventions d'honoraires entre les avocats et leurs clients. »<sup>204</sup>

**Le renforcement des infrastructures, de l'équipement, de la logistique et du budget** viserait à relever le défi des difficultés matérielles et financières qui constituent des handicaps majeurs à des prestations de qualité car, comme on a pu le noter au constat, les locaux sont peu fonctionnels, l'outil de travail obsolète, la logistique peu opérationnelle, voire absente, et le budget presque insignifiant par rapport aux missions assignées aux acteurs de la justice.

## Historique\*



**OBJECTIF GLOBAL**  
Renforcer l'ancrage de l'État de droit, garantir la paix sociale et promouvoir le développement du Mali.



**OBJECTIFS SPÉCIFIQUES**

- Améliorer l'accessibilité et l'efficacité du service public de la justice ;
- Restaurer la crédibilité et la confiance tant auprès des populations que des partenaires techniques et financiers.

## SECTEURS PRIORITAIRES

- Ressources humaines
- Formation du Personnel
- Documentation
- Législation
- Droits de la Personne
- Lutte contre la Corruption
- Information-Éducation-Communication
- Infrastructures
- Logistique
- Équipement
- Budget



\* Source : « Mali : bilan 2000-2005 », Programme Décennal de Développement de Justice, 2006, p. 3.

Pour parer à ces insuffisances, le programme de réforme a planifié une panoplie d'actions, notamment la réhabilitation ou la construction de nouveaux bâtiments aux normes internationales, l'informatisation et la mise en réseau des services judiciaires, l'automatisation de l'édition des jugements et du fichier d'exécution des peines, la création d'un casier judiciaire central et d'un fichier national en vue de mieux gérer la criminalité, la dotation des juridictions en véhicules de liaison et des prisons en fourgons cellulaires, la rénovation et la construction de locaux de garde à vue ainsi que la dotation de la police judiciaire en moyens logistiques. Par ailleurs, le Mali ayant été pointé, maintes fois, du doigt par les organisations de défense des droits de l'Homme pour la désuétude et l'exiguïté de ses maisons d'arrêt, il a été envisagé la construction de prisons conformes aux normes internationales. Ces prisons devraient être équipées des commodités d'usage (salles de visite, salles de soins, médicaments, tenues pénales, literie, etc.). En outre, le personnel de surveillance devrait bénéficier d'équipements adéquats et de formation adaptée pour assurer un service performant dans le respect des droits humains.

Ce volet matériel de la réforme devait inciter à une augmentation appréciable des ressources financières de la justice au sein du budget national, d'une part pour améliorer substantiellement le niveau de vie et le cadre de travail du personnel de la justice, d'autre part pour diminuer les tentations à la corruption dont ce personnel est régulièrement accusé par les justiciables.<sup>205</sup>

**La simplification et l'harmonisation des textes de droit** font partie des difficultés majeures auxquelles sont confrontés les citoyens et parfois même les pratiquants du droit qui reconnaissent volontiers que « la situation du droit positif se caractérise à la fois par une grande disparité des règles applicables, notamment en matière coutumière, et par des vides juridiques dans certains domaines<sup>206</sup> ». Dans ces conditions, il y a lieu de « simplifier les règles afin de les rendre plus accessibles à la majorité des citoyens, de combler les vides juridiques en tenant compte de l'environnement socioculturel, en particulier dans le domaine du droit de la Famille et du droit foncier. Il s'agira également de prendre en compte les domaines nouveaux qui émergent et qui seront sources inévitables de conflits (droit de la consommation, droit de l'environnement)<sup>207</sup> ». Ajoutons à ceux-là le droit des affaires et le droit des droits humains. Pour ce faire, la réforme planifiait de mettre en place un comité scientifique, de modifier le mode de fonctionnement de la Chambre sociale de la Cour d'appel par la suppression des assesseurs et de promouvoir et réglementer certains mécanismes endogènes de règlement des litiges (médiation, conciliation, arbitrage, etc.). Pour être logique, il a été admis d'harmoniser les textes de droit interne et de droit international, en ce qui concerne les accords, conventions et traités signés et ratifiés par le Mali.

### **3.3. Restaurer la crédibilité de la justice auprès des populations et des partenaires extérieurs**

C'est avant tout mener une lutte acharnée contre le phénomène de la corruption, promouvoir des ressources humaines de qualité et veiller au strict respect des droits humains. Pour lutter contre la corruption, la réforme a projeté de mettre en œuvre un arsenal de mesures dont le renforcement du contrôle des services publics de la justice, l'amélioration

de la transparence au niveau des procédures, l'application stricte des sanctions aux manquements des règles de déontologie, l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de sensibilisation sur le phénomène de la corruption et, pour renforcer la crédibilité des mécanismes de lutte, la création d'observatoires indépendants de prévention de la corruption, avec le concours et la participation active de la société civile<sup>208</sup>. Cela paraît d'autant plus nécessaire que pour le commun des justiciables, la justice est le dernier refuge du citoyen lésé dans ses droits et dans son intégrité physique, du citoyen spolié de ses biens, du citoyen offensé dans sa dignité, du citoyen qui, lorsque « sa retraite est coupée et tous ses chemins pris »<sup>209</sup>, ne sait plus à quel saint se vouer, ni quoi dire ni quoi faire.

### LA CORRUPTION DU JUGE DANS LA SOCIÉTÉ

Nous partons de deux postulats qui sont que :

1. L'Homme est un être social dans le sens où, en général, un être humain ne peut vivre en dehors de toute communauté ;
2. Une Communauté ne peut exister sans règle.

Dès lors, l'existence du Juge représentant de tous pour faire respecter la loi, entendue comme l'ensemble des coutumes et conventions réglant la vie, est consubstantielle à la vie sociale, à la vie civile, à la Nation.

Autrement dit, il est possible d'imaginer une société sans instituteur, une société sans médecin, bien entendu ces sociétés seraient peu agréables, mais on peut les concevoir.  
Mais on ne peut concevoir une société sans Juge.

Dans le même ordre d'idées, si la corruption d'un instituteur, d'un médecin ou de tout autre citoyen, peut être répugnante, elle ne tend pas à dissoudre le lien communautaire. À l'inverse, la corruption du juge, détruit la confiance de chacun et de tous dans l'État et dans ses lois.

Cependant la corruption du Juge n'est jamais un acte isolé. Cette corruption est un maillon essentiel d'une chaîne de méfaits dont la conséquence matérielle, en plus de celle morale, est la destruction de richesse nationale exprimée en termes monétaires.

Que faire alors face à la corruption installée dans l'enceinte de la Justice ?

Des comportements illégaux aux pratiques illégitimes mais acceptables, nous suggérerons... la formation, l'information, l'éducation du Magistrat et du Citoyen.

Professeur Dialla KONATÉ

Communication au Forum National sur la Justice, 1<sup>er</sup> avril 1999.

À l'évidence, la lutte contre la corruption ne peut se faire sans une saine information du public et une formation de qualité des ressources humaines, du corps des magistrats en

particulier. Pour cela, la réforme avait envisagé une stratégie en plusieurs étapes, notamment le recrutement qualitatif et quantitatif de magistrats et d'auxiliaires de Justice, pour respecter le principe de l'égalité des justiciables, une incitation des professions libérales à assurer la couverture du territoire en auxiliaires de justice, l'accroissement du personnel d'appui des juridictions, l'élaboration de statuts particuliers et de plans de carrière incitatifs, la révision du Conseil Supérieur de la Magistrature pour élargir son assise sociale et sa crédibilité etc.<sup>210</sup>

Cela devait passer par la « responsabilisation accrue des juges qui rendent la justice et disent le droit au nom du peuple souverain. Il s'agira, à cet égard, de réviser les règles en vigueur sur la prise à partie et le désaveu en vue de renforcer le recours des citoyens dans le cadre de la mise en jeu de la responsabilité professionnelle des juges et des auxiliaires de justice »<sup>211</sup>. Pour ce faire, un accent particulier devait être mis sur la formation à la fois initiale, professionnelle et continue du personnel judiciaire, singulièrement des magistrats, et sur leur indépendance qui reposerait sur le trépied suivant : une solide formation, des garanties sociales et un professionnalisme sans faille.

## LA CORRUPTION DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE

### Point de vue d'un Professeur de mathématiques

#### 1. Qu'est-ce que la corruption ?

*Une définition basique de la corruption peut être : entrer dans un système de gratification dont la conséquence est de vous éloigner de vos devoirs.*

*C'est le cas lorsqu'un juge accepte une gratification, sous quelque forme que ce soit, pour modifier le sens du jugement à rendre.*

#### 2. Que représente la corruption dans la justice ?

*La justice peut être présentée comme le système par lequel une communauté humaine, pour assurer sa pérennité, règle les conflits et litiges en son sein.*

*Dès lors la corruption est un danger pour la crédibilité de l'organisation politique de la communauté, un danger pour sa cohésion et donc une menace sur sa vie.*

*En termes de présence, à en juger par de nombreuses rumeurs incluant des aveux venant du monde judiciaire malien lui-même, tous les compartiments ou presque de ce monde, tous les corps de métier de ce monde ou presque, seraient atteints par la gangrène qui fait dévier le magistrat ou l'auxiliaire de justice de ses devoirs.*

#### 3. Comment se manifeste la corruption ?

*La corruption est plutôt devenue un comportement (malsain) en ce sens où des exemples isolés ont séduit et ont fait école. L'apparition de la corruption dans la justice malienne peut s'expliquer par des causes locales : la pauvreté et la précarité de la vie des salariés, la faiblesse du sens des responsabilités, l'absence de sanctions, le poids des relations sociales, le rétrécissement de la durée de vie professionnelle et des causes externes, la monétarisation de la corruption, l'envie d'avoir un standard de vie européen entre autres.*

*Selon nos analyses, on peut classer la corruption en trois catégories :  
la corruption par actes volontaires, la corruption par incompétence et/ou ignorance,  
la corruption sous influence des relations sociales.*

#### **4. Quelques propositions de solution.**

*En fonction de nos analyses, on peut proposer 6 solutions dont 4 peuvent s'appliquer  
immédiatement sans coûts ni en temps d'implémentation ni en argent :  
Convenir, conformément à notre histoire juridique, de privilégier l'esprit  
de la Loi par rapport à la lettre de la Loi.*

*Cela revient à rechercher l'harmonie sociale plutôt que l'application canonique de la Loi.  
Dans les revenus occultes perçus par les juges, rendre légal ce qui est acceptable.  
On peut considérer que l'enrichissement rapide de certains avocats est une cause  
de l'aggravation de la corruption des juges. Il peut alors être légitime de suggérer  
un encadrement des honoraires des avocats.*

*Étendre l'âge de la retraite à 70 ans pour les juges que des systèmes (efficaces et objectifs)  
de contrôle porteraient au rang de magistrats de classe exceptionnelle.*

*Les 2 autres solutions nécessitant du temps et de l'argent sont :*

*information, formation, formation continue des magistrats*

*Bâtir un ou des systèmes cohérents, objectifs, d'évaluation quantitative et qualitative  
des activités relevant du domaine judiciaire.*

*En valeur comparée des montants en jeu, la corruption directe des personnels du monde  
judiciaire n'est pas élevée. Elle représente de 1,5 % à 2 % de ces montants.*

*Cependant c'est un phénomène de la plus haute gravité pour les raisons qui suivent :  
Elle sape le fondement de la Nation, ruine le crédit que chaque citoyen place dans D'État,  
cautionne les méfaits du même type commis dans d'autres sphères de la vie nationale,  
protège l'incompétence des cadres ;*

*Elle freine le développement économique. Pour chaque franc reçu illégalement par un juge  
il y a automatique entre 50 F et 2 400 F qui disparaissent du patrimoine national. La cor-  
ruption des juges détruit l'économie nationale autant que la rouille abîme le fer et l'acier.*

***En peu de mots et en images :*** *ce que reçoit le juge corrompu est assez pour l'envoyer en  
enfer avec un billet aller simple mais la place à laquelle elle lui donne accès ne lui évitera  
pas d'y trembler de froid pour l'éternité.*

*La corruption enivre comme le vin. Elle donne au juge corrompu l'illusion d'une richesse  
fictive. Au réveil, c'est-à-dire à la cessation de ses fonctions, l'absence des richesses qu'il a  
contribué à détruire fera du reste de son existence une réalité misérable et sans intérêt.*

*Professeur Dialla KONATÉ*

*Communication au Forum National sur la Justice 1<sup>er</sup> avril 1999*

## JUSTICE ET CORRUPTION Point de vue d'un Notaire

*La justice, le développement et la démocratie sont sérieusement menacées par la corruption. La corruption est un frein majeur au développement, une négation de la démocratie, un mal qui gangrène la société. Aucun secteur n'est épargné : ni le secteur public ni le secteur privé ni la société civile. Dans le système judiciaire, certains magistrats ont même des surnoms : Monsieur 5 millions, Madame 10 %.*

*La corruption ? C'est le billet que l'on glisse pour accélérer le traitement d'un courrier ou la commission promise ou parfois payée d'avance pour susciter un marché public ou obtenir un jugement. Certains marchés publics passés puis dénoncés par l'administration dans des conditions où la transparence n'a pas toujours été présente, ont motivé des critiques acerbes, voire des blocages dans notre situation politique.*

*La justice est l'unique moyen de lutte contre la corruption. Il est de la mission essentielle de la justice de défendre l'économie et la démocratie contre la corruption. La corruption ne peut se combattre que par la répression menée dans le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit, dans un pays démocratique...*

*Mais la justice doit lutter contre sa propre corruption pour être crédible et renforcer son statut de recours impartial. À cet égard, il est fait appel aux qualités de courage, d'indépendance, de force de caractère, de ténacité, dont doivent faire preuve les Magistrats. Ils en sont capables et ils doivent être assistés dans ce sens. Les moyens doivent être mis à la disposition de la justice pour pouvoir lutter efficacement contre la corruption. Ce sont des moyens matériels, la formation des Magistrats, la création d'un corps de magistrats spécialisés dans la lutte contre la corruption, des sanctions adaptées tels que des moyens juridiques propres pour lutter en matière de corruption.*

*On peut citer... le recours à de très fortes amendes et l'interdiction d'exercer tels emplois publics ou privés qui sont plus efficaces pour lutter contre la corruption que le recours systématique à l'emprisonnement.*

### *Comment définir la corruption ?*

*Au Mali, la Loi 82-40/ANRM du 20 février 1982 portant répression de la corruption définit la corruption comme le fait pour un fonctionnaire, un arbitre ou expert, d'avoir sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non mais non sujet à salaire.*

*On peut la définir aussi plus simplement comme le fait d'utiliser les pouvoirs que donne à une personne une charge publique pour en tirer des avantages personnels. Or les citoyens maliens exigent plus probité de la part des agents publics, plus de transparence dans les décisions qu'ils prennent. Sous d'autres lieux, la corruption avérée a fait tomber des gouvernements et a fait démettre des présidents de la République (Corée du Sud, Brésil).*

*Mais la corruption n'est que la manifestation du problème des incitations et pressions de toutes sortes que subissent nos agents publics. La corruption ne réussit que là où les textes sont flous et où les contre-pouvoirs (justice notamment) sont faibles.*

*En l'absence de système de contrôle et de réalité de sanctions,  
la corruption « prend le boulevard ».*

*Or ses effets sont dramatiques sur le développement, le jeu de la concurrence est faussé, les marchés publics échappent aux plus méritants. La corruption atteint la confiance du citoyen et bride les énergies créatrices de la vraie richesse nationale.*

*De fait, le montant de l'enveloppe donnée est moins important que la relation de dépendance qu'elle crée. C'est le service public qui en fait les frais. Dans ces cas les citoyens ne voient plus l'utilité du respect des lois et cela contribue à miner la légitimité du pouvoir.*

*Parmi les causes de la corruption au Mali, à notre avis, il y a deux raisons qui nous semblent majeures. D'abord, l'extrême faiblesse des revenus, eu égard aux pouvoirs détenus par les agents publics, ensuite et surtout l'absence de contrôle efficace et de sanctions.*

*Dans la plupart des cas les faits sont tus alors qu'ils sont connus de tous, y compris de ceux qui en font les frais. Or la corruption est devenue un moyen d'augmenter tant soit peu les revenus et « arrondir les fins de mois ».*

*Plusieurs études menées ici et là ont montré à suffisance les effets désastreux de cette corruption, aucun pays n'est épargné mais les États réagissent différemment.*

*La lutte contre la corruption ne pourra pas se faire sans la justice, car elle est un enjeu du développement. La justice a un rôle essentiel à y jouer, parfois même d'inquisition, et ce, en toute indépendance. Mais il est mieux d'en faire... un défi national et qu'une structure spécifique prenne en charge l'identification et la mise en œuvre des mesures adéquates et cela de manière pérenne.*

*À défaut de s'attaquer résolument à ce fléau, tous les efforts consentis par les pouvoirs publics en termes de transparence, de croissance pour atteindre le développement seront vains. »*

*Me Ahmadou Touré, Président de la Chambre des Notaires,  
(Extrait d'une intervention faite lors de la Rentrée judiciaire 1997-1998)*

## IV LES ENJEUX DE LA RÉFORME

« La distribution de la Justice constitue un domaine qui devrait susciter une attention particulière dans un État soucieux de garantir la paix sociale, de marquer la prééminence du droit et de promouvoir le développement à travers la sécurisation des investissements tant des nationaux que des partenaires techniques et financiers. » <sup>212</sup>

À cet égard, les enjeux de la réforme de la justice au Mali sont, au-delà de la sécurité juridique proprement dite, de trois ordres : le renforcement de la paix sociale et de la sécurité, la consolidation de la démocratie et du respect des droits humains, enfin, la promotion du développement durable.

#### **4.1. L'enjeu de la paix sociale et de la sécurité.**

---

Le Mali est un pays en voie de démocratisation et la démocratie ne peut se concevoir que dans un climat de paix et de sécurité. Dans un pays comme le Mali, en proie à des relents de rébellion au Nord, des revendications catégorielles parfois violentes dans la capitale, une insécurité galopante dans les villes, les campagnes et sur les grands axes routiers, aggravée par le banditisme transfrontalier et la présence de terroristes étrangers sur le sol national, la paix et la sécurité sont des enjeux de taille que seule une bonne justice est susceptible de garantir. Or, il n'est un secret pour personne que la presque totalité des litiges fonciers et des conflits communautaires ont été aggravés par de mauvaises décisions de justice ou l'incapacité des services judiciaires à faire exécuter leurs grosses, d'où la nécessité de mettre en œuvre une réforme de la justice qui garantirait, entre autres droits, la paix sociale et la sécurité humaine. Ce faisant, la justice consoliderait la démocratie et les droits humains au Mali.

#### **4.2. L'enjeu de la démocratie et des droits humains.**

---

L'État de droit est un terreau pour l'épanouissement de la démocratie. Une bonne justice est garante de la diversité et des particularismes. Elle concourt à créer les conditions d'une participation libre, massive, directe et responsable, des citoyens à la fois au processus électoral et à la prise des décisions dans la gestion des affaires publiques. Elle garantit également, le cas échéant, les recours juridiques et judiciaires requis dans les cas de contestation, de contentieux ou de litige. Elle rassure les citoyens quant à leurs droits et devoirs démocratiques. Elle galvanise leur courage et renforce leur conviction dans le système politique démocratique.

En outre, la justice est par essence le respect de la dignité humaine. Dans le domaine des droits humains, le Mali a certes fait des progrès notoires, mais il reste encore beaucoup à faire parce qu'il existe des décalages entre les principes proclamés dans la Constitution et la réalité sur le terrain. Les détentions préventives sont encore trop longues et parfois arbitraires, la présomption d'innocence est souvent ignorée et les conventions internationales parfois méconnues, y compris par les juges, dans la pratique quotidienne.

L'un des enjeux majeurs de la réforme en cours consisterait précisément à relever les défis des droits humains au Mali par une justice renouée, des textes adaptés aux réalités maliennes et au contexte international, une justice garante des droits et libertés de la personne humaine. Une justice qui sécurise les investissements internes et externes et favorise le développement.

### 4.3 L'enjeu du développement.

La réforme de la justice se veut un instrument au service du développement économique, social et culturel. Elle ambitionne de créer un environnement juridique sain, séduisant pour les investisseurs, propice à la promotion des entreprises, à la création d'emplois et de richesses. Autant de facteurs qui pourraient être sources de prospérité pour le peuple malien. En cela la justice deviendrait une dimension fondamentale et même un coût du développement qui doit être assumé par tous les acteurs de la construction nationale.

## V. L'APPROCHE DE PLANIFICATION DE LA RÉFORME

« L'ambition du Mali en somme est de pouvoir compter sur une justice répondant aux attentes des citoyens. Le peuple ne retrouvera confiance dans son système judiciaire car c'est en son nom que la justice est rendue que dans la mesure où la justice sera plus proche du justiciable, plus facile d'accès et plus diligente et qu'elle assurera l'égalité de tous devant la loi, sans distinction de fortune, d'ethnie ou de religion. Il faut retrouver cette confiance de la population qui constitue le gage de la consolidation des acquis démocratiques dans un contexte social respectueux des lois et des institutions<sup>213</sup> ».

Considérant donc que la réforme requiert une participation citoyenne et active de toutes les couches de la société, le ministère de la Justice a, dans la phase préparatoire et de planification de la réforme, mis en place deux structures : une Commission nationale de préparation des Concertations régionales et du Forum national sur la justice et un Comité de pilotage chargé de la planification des activités de réforme. Les membres du Comité de pilotage ont été nommés par décret du Premier ministre<sup>214</sup> sur proposition du Garde des Sceaux, ceux de la Commission nationale de préparation des Concertations régionales et du Forum national par arrêté du ministre de la Justice.

La Commission devait préparer le terrain pour une participation active des populations au débat à la fois au niveau local et au niveau national. Le Comité de pilotage avait pour mission de « procéder aux études, recherches et analyses, en vue de rassembler les informations, dégager les problèmes généraux qui se posent à l'institution judiciaire, élaborer les axes et les éléments de réforme à mettre en œuvre, améliorer l'efficacité du service public de la justice et, enfin, appuyer l'émergence d'une coalition en faveur de la réforme de la justice, tant au niveau de la société civile que des partenaires techniques et financiers du Mali. »<sup>215</sup> Ces deux structures ont privilégié une approche participative qui a permis à tous les participants aux rencontres organisées d'instaurer des débats et des échanges d'expériences fructueux. Cet exercice interactif a regroupé des représentants de la famille judiciaire, de l'administration générale, de la société politique, du secteur privé, de la société civile (organisations socioprofessionnelles, de jeunes, de femmes, de personnes handicapées, associations de promotion et de défense des droits de la personne, chefferies traditionnelles, autorités religieuses, médias d'État et privés, communicateurs traditionnels, diverses ONG, etc.) ainsi que plusieurs des partenaires techniques et financiers.

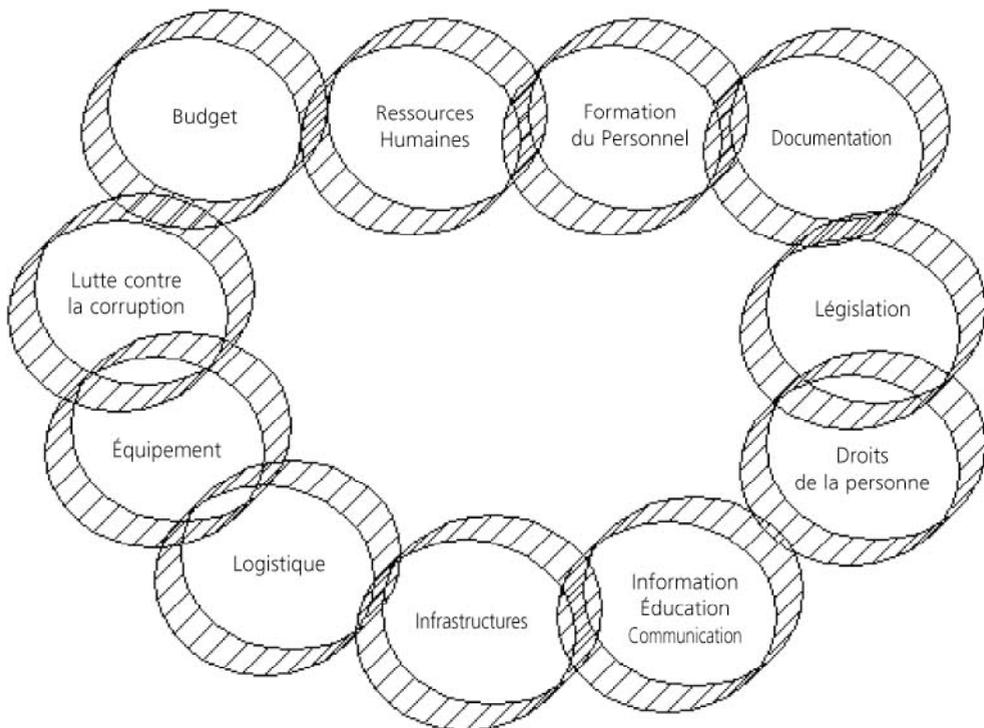
Ensemble, dans un élan participatif et souvent enthousiaste, ils ont identifié les préoccupations et les priorités des différents acteurs, définis les grandes orientations, les axes stratégiques d'un programme cohérent et décidé de s'engager en faveur de la réforme de la justice au Mali<sup>216</sup>.

Les résultats de ces larges consultations ont été consignés dans un « Programme décennal de développement de la justice au Mali (PRODEJ)<sup>217</sup> ».

Ce programme, comprenant un énoncé de politique générale sur la réforme de la justice, un plan d'action décennal, une stratégie de mise en œuvre, un chronogramme d'exécution et un plan d'investissement, a été adopté par le gouvernement, en Conseil des ministres, le 22 décembre 1999.

## VI. LE PLAN D'ACTION DU PRODEJ

Le plan d'action du PRODEJ comporte les 11 volets opérationnels suivants :



*Source : « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999, p. 21.*

Ces volets opérationnels, qui sont les **ressources humaines**, la **formation**, la **législation**, les **droits de la personne**, la **lutte contre la corruption**, les **infrastructures**, les **équipements**, la **logistique**, l'**IEC** (information, éducation, communication), la **documentation** et le **budget**, demeurent intimement liés les uns aux autres ainsi que nous le montre le graphique ci-dessus. Toute contre-performance, *a fortiori* toute rupture d'un maillon de la chaîne, se répercute sur l'ensemble du processus de réforme.

Voilà pourquoi, il est important de s'assurer d'un développement harmonieux de ces différents volets pour escompter un résultat global probant susceptible de conforter la famille judiciaire, de satisfaire aux exigences des justiciables et des investisseurs internes et externes.

Pour atteindre ce résultat, il est impératif d'impliquer tous les acteurs de la justice, certains comme le ministère de la justice, la famille judiciaire et les organisations de la société civile ayant un rôle central et déterminant.

## VII. LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION

Pour mettre en œuvre son plan d'action, le PRODEJ avait envisagé de faire jouer au ministère de la Justice un rôle central dans le processus de réforme et de responsabiliser, en premier lieu, les acteurs de la justice ainsi que les populations, notamment à travers les organisations de la société civile. Néanmoins, les partenaires techniques et financiers devaient être associés au processus dès le départ.

### 7.1. Le ministère de la Justice

Initiateur et pilier du processus de réforme, il a pour tâche principale de le soutenir et de l'accompagner jusqu'à l'accomplissement complet de la réforme. Il est à ce titre impératif de lui apporter un appui institutionnel pour lui permettre de jouer ce rôle transversal qui lui est dévolu et de le doter de tous les moyens nécessaires à la mise en œuvre correcte de la réforme. Pour ce faire, le PRODEJ a prévu de :

- Renforcer les capacités du département central ;
- Offrir au département central, aux directions et aux services rattachés les ressources humaines performantes, les moyens logistiques adéquats et les équipements adaptés pour espérer des résultats probants ;
- Renforcer les capacités de communication du département et de ses démembrements ;
- Créer un centre national de documentation juridique et judiciaire opérationnel ;
- Réorganiser l'Institut national de formation judiciaire et adapter la formation qu'il dispense aux réalités socio-économiques du pays ;
- Améliorer le fonctionnement du système pénitentiaire ;
- Construire des maisons d'arrêt aux normes internationales ;

- Créer des laboratoires de police judiciaire et les doter de ressources humaines spécialisées ;
- Mettre en place des services techniques et des structures de contrôle qui contribueront efficacement à lutter contre la corruption<sup>218</sup>.

Il a également été planifié de renforcer les capacités de communication du ministère pour mieux informer les citoyens sur le processus de réforme, vulgariser les textes de droit et d'aider la presse dans le traitement des questions juridiques et judiciaires, notamment par le réseautage et la spécialisation.

## 7.2 L'organisation judiciaire

---

À la lumière du diagnostic dressé lors du Forum National sur la justice, l'organisation judiciaire devait être profondément restructurée pour répondre aux exigences de l'heure, d'abord à travers une large couverture nationale en cours et tribunaux, conformes aux normes internationales (infrastructures modernes et opérationnelles, services d'accueil et d'orientation des citoyens, informatisation, service à la clientèle diligent, etc.), ensuite par une augmentation du personnel avec, à la base, une solide formation pour un règlement diligent des procédures et une revue des textes pour les adapter à la modernité.

Pour améliorer les performances globales des services judiciaires, il a été envisagé de doter les cours et tribunaux de ressources humaines performantes, de moyens logistiques adéquats, d'équipements adaptés et d'infrastructures à hauteur de souhait. Il a également été prévu d'implanter un réseau de bibliothèques ou centres de documentation partout où le besoin se ferait sentir, offrir aux justiciables et aux couches démunies de la population un meilleur accès à la justice notamment par les mécanismes d'assistance juridique, d'accueil et d'orientation. Plus spécifiquement, la loi portant organisation judiciaire et le statut de la magistrature devaient être révisés pour offrir plus de garanties d'indépendance et de responsabilité aux magistrats. Un code d'éthique et de déontologie pour toute la famille judiciaire devait voir le jour et l'Institut national de formation judiciaire verrait son cursus de formation professionnelle adapté aux réalités socio-économiques du pays.

## 7.3 Les citoyens.

---

Le développement de la capacité des citoyens à connaître leurs droits et devoirs est le plus sûr moyen de renforcement du processus de réforme du secteur de la justice. Un citoyen bien informé est plus apte à défendre ses droits et à accomplir ses devoirs. Se fondant sur ce postulat, le Forum national sur la justice avait recommandé d'informer régulièrement les populations sur la réforme, la vie juridique et judiciaire du pays, de les associer à la formulation et à la mise en œuvre du programme et surtout de renforcer leurs capacités d'interventions à travers des espaces de concertation avec le gouvernement.

Autrement dit, il faut en permanence « travailler l'image de la justice et redonner confiance au justiciable... garantir l'accès au service public de la justice à tous, même aux plus démunis, améliorer la qualité de l'accueil du justiciable à l'occasion d'une affaire en justice, la transparence et la célérité dans le traitement des dossiers, la qualité des décisions rendues<sup>219</sup>. »

## VIII Les structures de Gestion

Pour la mise en œuvre du programme, il a été envisagé de mettre en place trois structures de mission, généralement légères et souples dans leur fonctionnement : une Cellule de coordination du programme décennal de développement de la justice (CC-PRODEJ) et un Comité d'orientation (CO-PRODEJ).

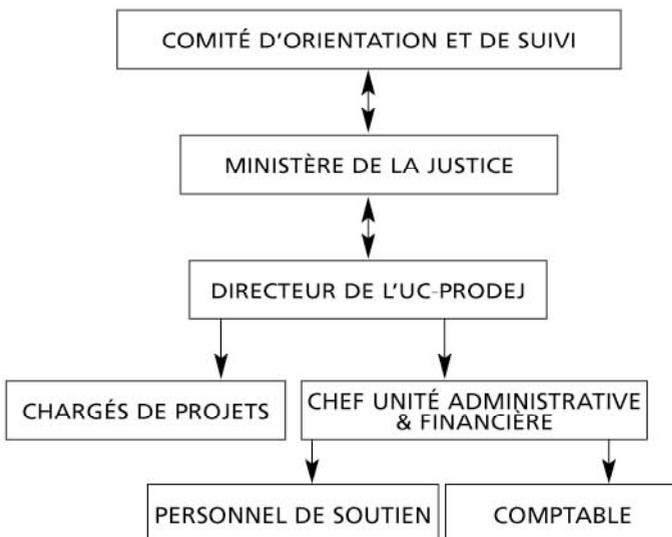
### 8.1 La Cellule de coordination

Créée sous l'autorité du garde des Sceaux, la Cellule de coordination mise en place est chargée d'assurer les tâches techniques<sup>220</sup>. Elle est composée d'un Chef d'Unité, de quatre (4) Chargés de projets et d'un personnel de soutien (2 secrétaires, 1 planton et 2 chauffeurs). Ainsi conçue, l'équipe de gestion technique du programme paraît à peine répondre à « un scénario de dotation minimale en ressources humaines ». Cela est sans doute soulageant pour les dépenses publiques, mais il n'est pas certain qu'une si légère structure puisse mener à bien le mandat qui lui est assigné et que cela soit motivant pour l'amélioration des performances du programme. Une telle réforme ne mérite-t-elle pas un staff technique plus étoffé ?

### 8.2. Le Comité d'orientation

Créé par décision N° 0102 du 1<sup>er</sup> août 2002 du ministre de la Justice, garde des Sceaux, le Comité d'orientation a été mis en place pour veiller au bon déroulement du programme, fournir des avis aux autorités compétentes en vue de répondre aux interrogations des acteurs de la justice, de la société politique, de la société civile et des partenaires techniques et financiers, cela, en vue de maximiser les chances de réussite de la réforme.

#### Organigramme du Programme Décennal de Développement de la Justice au Mali (PRODEJ)



Source :  
« Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999, p. 83.

Ce Comité joue en fait un rôle de conseil d'administration. Il a pour mandat général de définir les politiques et stratégies de mise en œuvre du programme et d'approuver les plans de travail, les budgets, les rapports d'étape ainsi que les outils de gestion de la structure de gestion (manuels de procédures, cadre de suivi et évaluation, etc.). Présidé par un représentant désigné par le président de la République, il regroupe des membres issus des institutions de la République (présidence, gouvernement, assemblée nationale, cour suprême), de l'administration générale (départements ministériels), de la famille judiciaire, de la société civile (syndicats, organisations de défense des droits de la personne) et des partenaires techniques et financiers.

## **IX. LA STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME**

Selon les documents du PRODEJ<sup>221</sup>, la stratégie de mise en œuvre du programme est axée sur une synergie des intervenants et articulée autour de trois principes fondamentaux, à savoir : la recherche d'une synergie d'action des acteurs internes, une gestion itérative modulée en fonction des impératifs et, enfin, un traitement judicieux de l'information.

### **9.1 Une recherche permanente de synergie**

« La réforme de la justice implique un nombre considérable d'intervenants œuvrant dans diverses sphères d'activités mais devant travailler étroitement de concert pour générer les résultats escomptés du PRODEJ, cela, avec des ressources et un temps bien limités. Aussi est-il important d'accorder une attention particulière au besoin de mener le processus avec le souci constant de la recherche de la plus grande synergie possible entre les partenaires impliqués. La nécessité de privilégier autant que possible les démarches synergiques est d'autant forte que le projet fait appel à l'interaction de plusieurs départements ministériels. »

### **9.2 Une gestion itérative des processus**

« Parler d'un projet de réforme s'étendant sur une période de dix ans et portant sur un domaine aussi complexe et sensible que la justice (domaine ayant très peu fait l'objet de réforme en Afrique) implique que le processus devrait être géré avec une attitude d'ouverture à l'apprentissage et à l'humilité, ce qui favorise la prise en compte des leçons tirées de l'expérience, permettant par le fait même une amélioration continue dans la production des résultats escomptés. »



### UNE STRATÉGIE AXÉE SUR UNE SYNERGIE DES INTERVENANTS

*Source* : « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999, p. 88.)

#### 9.3 Un traitement méthodique de l'information

« Une des faiblesses que l'on rencontre souvent dans les programmes d'envergure est le déficit en matière de gestion de l'information. Or la gestion moderne est essentiellement centrée sur une exploitation judicieuse de l'information méthodiquement traitée. Aussi la stratégie de mise en œuvre accorde-t-elle une grande attention au traitement systématique de l'information, ce traitement étant à la base de l'approche itérative dont il a été question au point précédent ».

## X. LE PLAN D'INVESTISSEMENT DU PRODEJ

Le plan d'investissement qui couvre une période de dix ans est chiffré à 91,761 milliards de francs FCFA. Les investissements sont répartis sur les 11 volets opérationnels du programme.

Il est fondamentalement attendu de ces investissements un ministère de la Justice efficace, des cours et tribunaux fonctionnels et performants, des maisons d'arrêt répondant aux normes internationales.

Il est aussi escompté une magistrature indépendante et responsable, un cadre juridique national modernisé, des vides juridiques comblés, une corruption efficacement combattue, des acteurs de la justice mieux protégés, efficaces, diligents, des populations mieux informées sur leurs droits et devoirs et qui soutiennent la réforme de la justice.

## RÉPARTITION DU BUDGET SUR LES 11 VOILETS OPÉRATIONNELS DU PROGRAMME

ORDRE	DOMAINE	COÛT ESTIMATIF	POURCENTAGE
<b>En milliards FCFA</b>			
Volet 1	Ressources humaines	8,055	9 %
Volet 2	Formation	1,743	2 %
Volet 3	Documentation	3,210	3 %
Volet 4	Législation	0,152	1,16 %
Volet 5	Droit de la personne	5,188	6 %
Volet 6	Lutte contre la corruption	2,344	2,5 %
Volet 7	Information-éducation-communication	1,433	2 %
Volet 8	Infrastructures	23,358	26 %
Volet 9	Logistique	7,212	8 %
Volet 10	Équipements	13,746	16 %
Volet 11	Budget de fonctionnement (personnel justice)	15,856	18 %

Source : Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ), Ministère de la justice, Bamako, Mali.

Ajoutons, pour compléter ce tableau, un appui à la structure de gestion du PRODEJ estimé à 1, 840 milliards de FCFA.

Cela dit, il demeure bien compris que « les solutions à apporter aux défis qui interpellent le service public de la justice ne peuvent être uniquement factuelles en raison de l'ampleur des défis à relever car il s'agit de poser les fondations d'une nouvelle justice. Ces solutions en outre ne sauraient émaner des seuls applicateurs du droit, la justice et le droit constituant en définitive le reflet de l'ensemble des préoccupations de la société dont ils contribuent à assurer la pérennité et la cohésion. Œuvre de longue haleine, la réforme de la justice se veut à la fois globale et participative<sup>223</sup>. » Sa réalisation requiert l'engagement politique et un véritable investissement humain de la part de tous les acteurs concernés et intéressés.

Depuis bientôt huit ans, l'équipe de gestion du programme a engrangé des résultats dont certains sont appréciables. Sans être exhaustif ni entrer dans le détail de certains domaines, il serait intéressant de jeter un coup d'œil sur ces réalisations. Pour ce faire, nous avons passé en revue, entre autres documents, le rapport 2000-2005 du PRODEJ<sup>224</sup>.

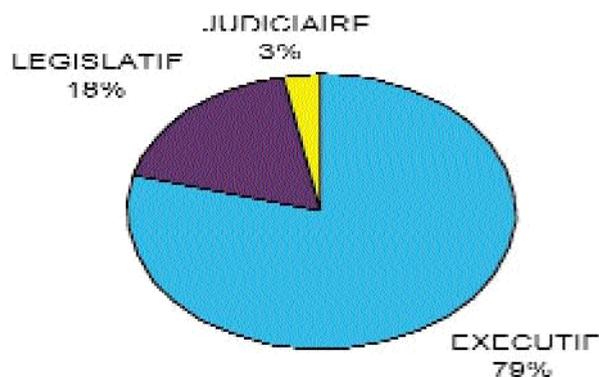
## XI. LES RÉALISATIONS DE LA RÉFORME

### 11.1. Les réalisations dans le domaine du budget

Le budget dans l'administration publique, c'est à la fois « le nerf de la guerre » et le « sempiternel problème » de tous les départements ministériels. En ce qui concerne le ministè-

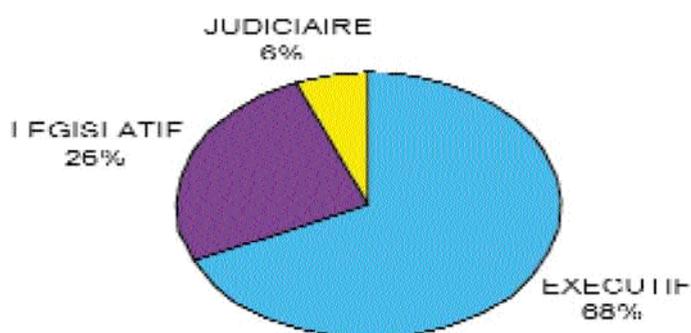
re de la Justice, sa part dans le budget des institutions de la République a doublé de 2003 à 2005, passant de 3 à 6 % ainsi que l'illustrent les graphiques suivants :

**GRAPHIQUE 1 : RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ENTRE LES INSTITUTIONS EN 2003**



Source : Ali Cissé, *Mali : une démocratie à refonder*, op. cit. p. 87

**GRAPHIQUE 2 : RÉPARTITION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ENTRE LES INSTITUTIONS EN 2005**



Source : Ali Cissé, *Mali : une démocratie à refonder*, op. cit. p. 87

Le rapport 2000-2005 du PRODEJ indique que le budget a connu ces dernières années une progression fulgurante, passant de 3,4 milliards de FCFA en 2000 à 8,9, en cinq années. Ce qui, si l'on excepte la santé et l'éducation, est un bond fantastique et exceptionnel pour un budget départemental. À cet effort financier, l'État a contribué pour 86,32 % et les partenaires pour 13,68 %.

Conséquemment, les budgets des cours et tribunaux se sont parfois substantiellement accrus. Ainsi les crédits de la Cour Suprême sont passés de moins de 245 millions de FCFA en 1996 à plus de 1 milliard de FCFA en 2005. Dans la même période, ceux de la Cour constitutionnelle sont passés de moins de 124 millions à près de 1 milliard. Somme toute, en dix ans, la première a quadruplé son budget, la seconde l'a septuplé.

**TABLEAU DES AFFECTATIONS BUDGÉTAIRES AUX SERVICES DE LA JUSTICE (EN MILLIERS DE FCFA)**

Institutions	1996	1998	2003	2005
Ministère	-	-	6098	8.999.000
Cour Suprême	244 671	431 052	687 506	1 028 940
Cour Constitutionnelle	123 198	264 871	529 100	923 670
<b>TOTAL</b>	<b>367 869</b>	<b>695 923</b>	<b>1 216 606</b>	<b>1 952 710</b>

*Source : Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ).*

La masse salariale du personnel de la justice (voir graphique ci-dessous), tout particulièrement des magistrats, a également connu une augmentation notable passant de 711 000 000 de FCFA en 2000 à 1 799 000 000 de FCFA soit un bond de 150 %.

Le niveau de vie de la famille judiciaire et la qualité du travail devraient, en principe, s'en être ressentis même si, en l'espèce, il est souhaitable d'améliorer sans cesse le niveau et le cadre de vie des fonctionnaires.

La contribution financière des partenaires techniques et financiers, à date, est estimée à 18,5 milliards de FCFA. Il s'agit essentiellement du Canada, de la France, de la Banque mondiale, du PNUD, de l'Unicef et de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).



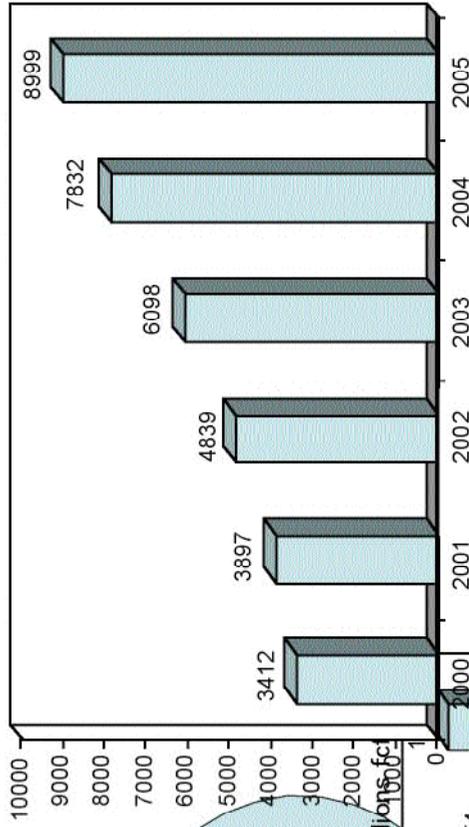
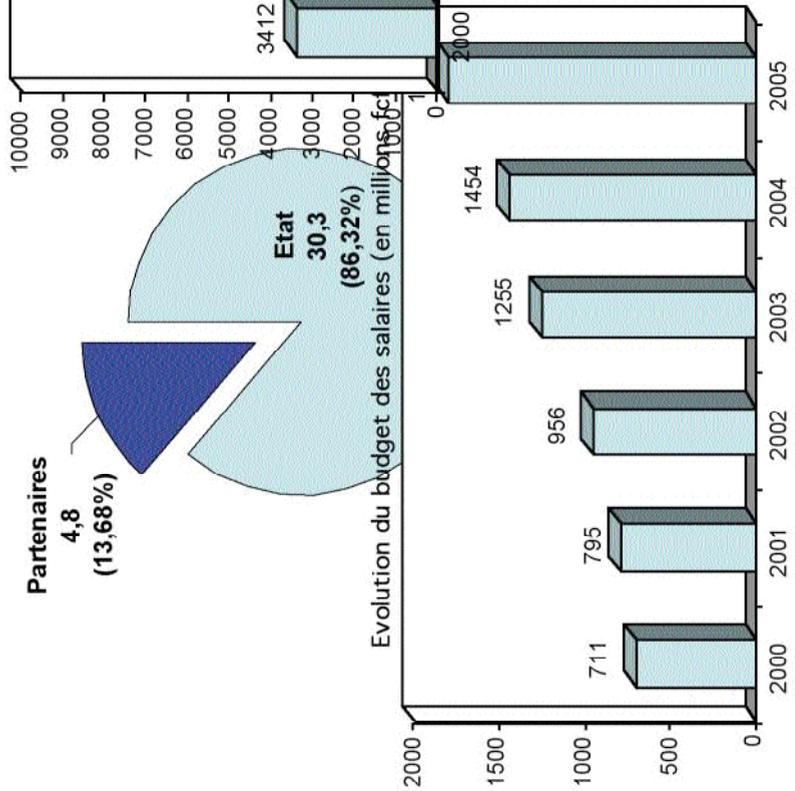
## Budget : (Source : Mali : bilan 2002-2005)

- ☐ Renforcer la capacité budgétaire du ministère de la Justice afin de relever le niveau salarial des magistrats et autres personnels



Réalisations

Contribution de l'Etat et des Partenaires au budget, 2000-2005 (en milliards fcfa)



**Partenaires**  
4,8  
(13,68%)

**Etat**  
30,3  
(86,32%)

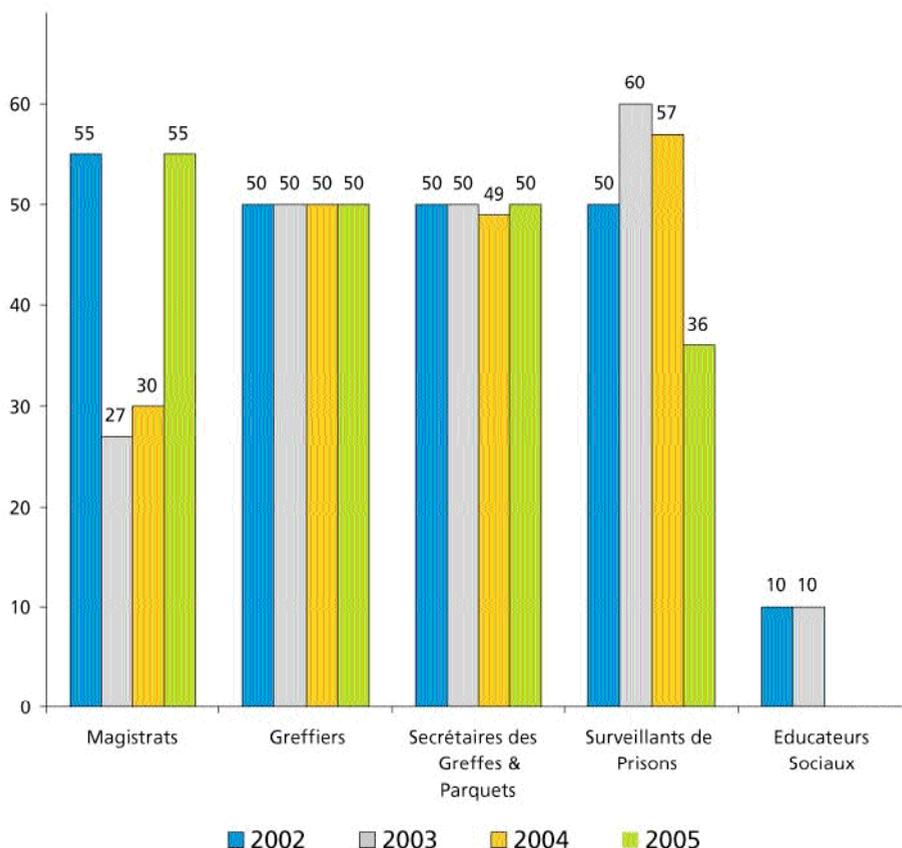
Evolution du budget des salaires (en millions fcfa)



## 11.2. Les réalisations dans le domaine des ressources humaines

Les besoins dans ce domaine ont été clairement identifiés lors des concertations régionales. Ils ont été confirmés au cours du Forum national sur la justice : « la stratégie retenue par la réforme est de procéder à un recrutement adéquat du personnel judiciaire. Cette stratégie a été suivie et un effort soutenu a été fait en matière de recrutement à tous les niveaux, sauf celui des techniciens d'apprentissage et d'interprètes judiciaires<sup>225</sup>. » Le bilan 2000-2005 révèle que de nombreuses ressources ont été recrutées ces dernières années pour renforcer le personnel judiciaire. Certes cela est appréciable, mais ce même rapport souligne « qu'il y a nécessité de développer et de mettre en place des outils qui permettront au cours des toutes prochaines années de mesurer le plus objectivement possible les changements réels en ce qui a trait au niveau des performances des ressources humaines<sup>226</sup> ».

TABLEAU 1 : RECRUTEMENT DU PERSONNEL 2002-2005



**TABEAU 2. SITUATION POUR CERTAINES CATÉGORIES DE PERSONNEL 2000 ET EN 2005**

NOMBRE D'EMPLOYÉS PAR CATÉGORIE		
Catégorie	2000	2005
Magistrats	229	389
Greffiers	201	381
Secrétaires des Greffes et Parquets	52	225
Surveillants de Prisons	494	635

Source : « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit p. 6.

Il faut signaler que, déjà entre 1996 et 1999, « un recrutement exceptionnel a permis l'intégration d'une centaine de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, d'une cinquantaine de greffiers, de secrétaires de greffes et parquets, 494 surveillants de services pénitentiaires, au nombre desquels 28 Femmes. Les professions libérales ont parallèlement enregistré l'arrivée d'une cinquantaine de jeunes avocats au sein du barreau, une trentaine de commissaires priseurs, une quinzaine d'huissiers et de six notaires<sup>227</sup> ».

**TABEAU 3 : ÉTAT DU PERSONNEL MAGISTRAT EN 1999**

Services	Nombre légal prévu	Nombre existant	Déficit
Cour Suprême	46	17	29
Cour d'Appel de Bamako	25	18	7
Cour d'Appel de Kayes	12	6	6
Cour d'Appel de Mopti	12	7	5
Tribunaux de 1 <sup>re</sup> Instance	5 x 19 = 95	85	10
DNAJS	20	7	13
DNAJ	12	4	8
DNAPES	09	1	8
I.N.F.J.	03	2	1

Source : Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ).

### 11.3. Les réalisations dans le domaine de la formation

Le rapport 2005 du PRODEJ signale que ces cinq dernières années (2001-2005), près d'un millier de personnes a été formé sur des thématiques aussi variées que la gestion axée sur les résultats, le système d'information, la gestion des ressources humaines, l'informatique, la planification des projets, le pilotage des droits humains, les mécanismes sécuritaires, les procédures collectives d'apurement du passif, l'accès au petit et microcrédit, l'organisation et le fonctionnement des greffes, les instruments de paiement, les difficultés de l'exécution des décisions de justice, le contentieux de la propriété intellectuelle, le contentieux bancaire, les techniques de rédaction des décisions de justice, banque et justice, la délinquance financière, la nullité de l'information, la gestion des maisons d'arrêt, les

Actes uniformes de l'OHADA, les performances du système organisationnel, la négociation et la conciliation judiciaire.

Par ailleurs, « de nombreuses initiatives en matière de formation continue ont été prises dans des domaines clés de compétence, contribuant ainsi à diminuer progressivement les déficits initialement constatés en matière de formation. Les capacités renforcées de l'Institut National de Formation Judiciaire permettent d'assurer une formation initiale de meilleure qualité. »<sup>228</sup>

En revanche, la formation en informatique et en bureautique du personnel de la justice paraît avoir été à peine entamée.

Dans le domaine documentaire, le PRODEJ a produit en 2005 un disque compact sur les « Codes et textes usuels du Mali » dont le contenu semble avoir été particulièrement apprécié par les professionnels du droit, les chercheurs et universitaires. Mais déjà en 2003, il a entrepris une étude sur la création d'un Centre national de documentation juridique et judiciaire. Entre 2003 et 2005, il a mis à la disposition du ministère de la Justice, des professionnels du droit ainsi que des cours et tribunaux, 2725 ouvrages relatifs à l'OHADA, au Code des obligations du Mali, au Code CIMA ainsi qu'à des directives du Conseil des ministres de l'UEMO.

#### **11.4 Les réalisations dans le domaine de la législation**

Au plan de la législation, le cadre juridique national paraît avoir été relativement amélioré. En effet, selon le rapport 2000-2005 du PRODEJ, « une vingtaine de textes parmi les 37 identifiés par le plan d'action de la réforme ont été relus ou sont en cours de relecture. La relecture de textes majeurs comme le Code pénal et le Code de procédure pénale, ont fait l'objet d'une campagne d'information et de mise à niveau des justiciables. » Pour le reste, plusieurs textes de droit interne sont en cours de révision ou d'élaboration, notamment les lois portant statuts et codes de conduite des corps judiciaires (Barreau, Commissaires-priseurs, Huissiers, Notaires, Greffiers, etc.), les lois portant respectivement sur le casier judiciaire national, la médiation pénale, les régimes matrimoniaux, l'organisation judiciaire et la carte judiciaire.

D'autres textes ont déjà fait l'objet de relecture et parfois d'adoption par l'assemblée nationale et même de promulgation par le président de la République. C'est le cas, entre autres, de la loi sur l'assistance judiciaire (2001), la loi d'application de l'article 9 de la Constitution relatif au droit à un avocat pendant l'enquête préliminaire (2001), du Code pénal (2001), du Code de procédure pénale 2002, de la réorganisation de l'Institut National de Formation judiciaire (2002), du statut de la magistrature, du Code de déontologie de la magistrature (2002-2003), de la loi instituant les travaux d'intérêt général (TIGE) en matière pénale (2004), de la loi portant régime pénitentiaire (2004), etc.

## 11.5. Les réalisations dans le domaine des droits de la personne

---

Dans le domaine des droits de la personne, le PRODEJ nourrissait à l'origine trois ambitions :

- Des populations mieux informées de leurs droits et devoirs ;
- Des organisations de défense des droits de l'Homme mieux outillées, plus visibles et performantes ;
- Des cursus scolaires et universitaires qui intègrent les droits de la personne.

À date, le PRODEJ a procédé au répertoire des ONG et associations de défense des droits de la personne. Il a soutenu certaines actions de sensibilisation auprès des populations et offert quelques appuis institutionnels. Il a également appuyé l'élaboration de deux études diagnostiques nationales, l'une sur la problématique du mariage et des droits des enfants, l'autre sur la problématique de la violence et de la délinquance juvénile. Il a soutenu des « Journées de concertation » en régions sur les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la femme et de l'enfant en faveur des professionnels du droit et auxiliaires de la justice, des campagnes de sensibilisation sur « droits et citoyenneté des femmes », l'organisation judiciaire au Mali et les voies de recours judiciaires, etc. Il a souscrit à la création du projet d'appui à la promotion et à la protection des droits humains (PPDH) et du projet de promotion de l'environnement juridique, des initiatives respectivement du PNUD et de l'UNICEF.

Mais l'équipe de gestion elle-même reconnaît qu'en la matière « la réforme n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière<sup>229</sup> ». Ce qui semble avoir incité le Canada à créer, en 2005, un fonds d'appui aux organisations de la société civile à travers le PACMO (Programme d'appui canadien à la mise en œuvre du PRODEJ) pour une plus grande implication de la population dans la mise en œuvre de la réforme.

## 11.6. Les réalisations dans le domaine de la lutte contre la corruption

---

La corruption est le facteur central qui a motivé l'engagement des autorités maliennes dans le processus de réforme du secteur de la justice. À cet égard, toute réalisation positive dans ce domaine particulièrement sensible peut être considérée comme une victoire sur la voie de la crédibilité de la justice.

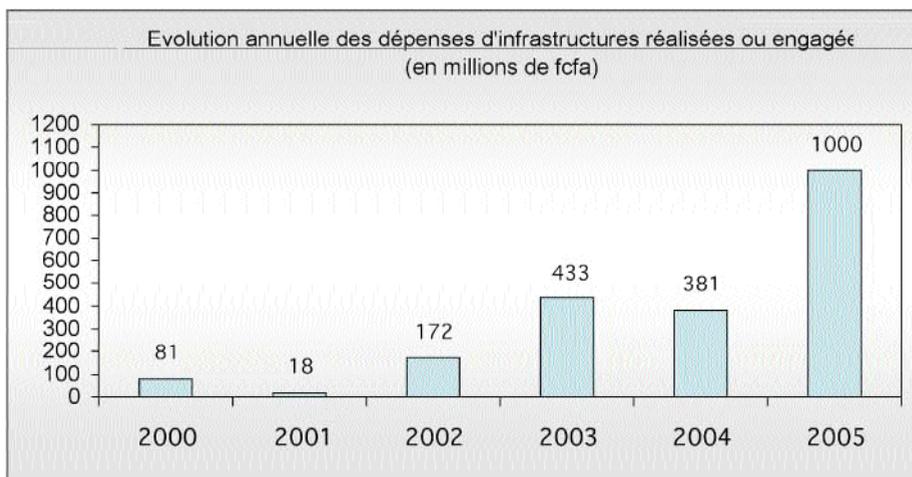
Pour engager le combat en la matière, le PRODEJ a contribué, dès 2001, à l'élaboration d'un Code de déontologie des magistrats. Il a, en 2003, soutenu le dispositif opérationnel des pôles économiques et financiers mis en place par le ministère de la Justice pour lutter contre la corruption et la délinquance financière. En 2004, il a appuyé une étude diagnostique sur la corruption dans le milieu judiciaire<sup>230</sup> et, en 2005, il a fait élaborer un manuel d'inspection et de passation des services en vue « d'influer sur les mentalités des responsables sur le plan de la reddition des comptes<sup>231</sup>. » On notera, cependant, que l'Observatoire National de Lutte contre la Corruption qui devait jouer un rôle de catalyseur dans le processus de lutte contre la corruption n'a pas encore vu le jour. Or, c'est une plate-forme idéale pour les actions de la société civile. C'est là en effet que la population devrait pou-

voir jouer un rôle déterminant dans la détection et la prévention de la corruption. C'est là que les organisations de la société civile devraient pouvoir renforcer leurs capacités à lutter efficacement contre la corruption.

Sur le chapitre de la lutte contre la corruption, il y a eu en vérité très peu de réalisation. L'équipe de gestion du PRODEJ justifie cette contre-performance par le fait que « l'action du gouvernement en matière de lutte contre la corruption a été menée ces dernières années à un niveau d'ancrage institutionnel allant au-delà du département de la Justice, parce que rattaché aux prérogatives de la Primature et de la présidence de la République. »<sup>232</sup> À l'évidence, même si on peut admettre que la corruption touche l'ensemble des sphères de la société, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur cette « délocalisation » de la lutte par rapport au PRODEJ et à son département de tutelle. On pourrait, a priori, penser un instant à une volonté politique de maîtriser le traitement des dossiers délicats ou même à une tentative du pouvoir exécutif d'instrumentaliser le pouvoir judiciaire. L'hypothèse la plus plausible est que, objectivement, la structure de gestion du PRODEJ n'a jamais disposé des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs en la matière.

### 11.7. Les réalisations dans le domaine des infrastructures et équipements

S'il y a un domaine où la réforme a fait des réalisations à la fois quantitatives et qualitatives, c'est bien celui des infrastructures et des équipements. Entamés dès le démarrage de la réforme, en 2000, ils sont nombreux les palais de justice, cours et tribunaux, maisons d'arrêt, services judiciaires, centres de formation et autres logements de personnel de la justice construits ou réhabilités. Ils sont tout aussi nombreux et modernes les équipements de ces bâtiments. Le gouvernement semble en avoir fait au-delà des actions planifiées par le PRODEJ et même au-delà des espérances de la famille judiciaire. Ce qui dénote sans doute de son engagement et de sa volonté de servir de locomotive aux partenaires qui l'accompagnent dans ce processus de réforme, dans un secteur communément classé de « souveraineté ».



Source : « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de la Justice », *op. cit.* p. 27.

Il y a aussi que lors des concertations régionales comme pendant le Forum national sur la justice, les membres de la famille judiciaire avaient particulièrement insisté sur l'amélioration des conditions de vie et de travail. La majorité en faisait même une condition presque sine que non, tout au moins centrale, de réussite de la réforme. Voilà probablement pourquoi les infrastructures et les équipements ont fait un bond quantitatif et qu'ils pèsent lourdement dans le budget global du PRODEJ (42 %).

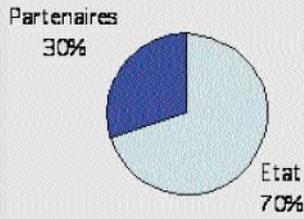
## Équipement & Logistique

- Améliorer le fonctionnement des structures de conception et de contrôle des juridictions et rapprocher la Justice du Justiciable ;
- Accroître la productivité des services judiciaires par une dotation des services et juridictions en équipement adéquat

### 2000-2005

- Matériel informatique
- Matériel de bureautique
- Mobilier de bureau
- Véhicules et motos
- Climatisation & ventilation
- Fournitures et accessoires
- Divers...

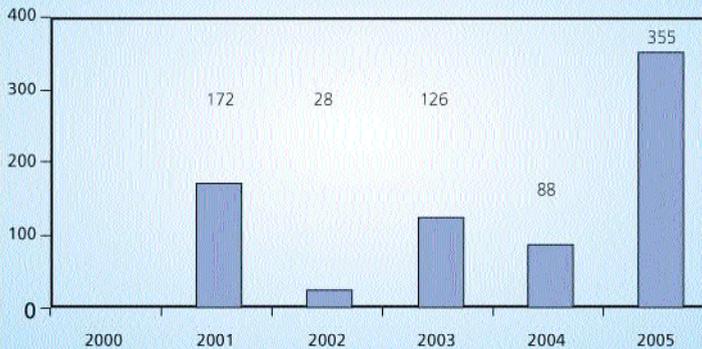
Un peu plus d'1 milliard d'investissement en 5 ans



En 2005, toutes les Cours d'Appel et tous les Tribunaux de Première Instance ont reçu des équipements informatiques et bureautiques afin de leur permettre de participer à la modernisation des méthodes de travail et de gestion des dossiers judiciaires.



Évolution annuelle des dépenses d'équipement réalisées ou engagées (en millions de fca)



En cinq ans, les dépenses budgétaires en matière d'infrastructures sont passées de 81 millions en 2000 à plus d'1 milliard en 2005 soit 12 fois l'effort initial. Pour les équipements et la logistique, la courbe est tout aussi ascendante, passant de 172 millions en 2001 à 355 millions en 2005. Ce sont là des efforts incomparables depuis l'indépendance, presque fabuleux pour un secteur qui était pratiquement délaissé.

## UNE INAUGURATION EN FANFARE

*« Le Président de la République, Son Excellence Monsieur Amadou Toumani TOURÉ, a inauguré le jeudi dernier l'immeuble flambant neuf qui abritera trois directions nationales du Ministère de la Justice, sis à Bollé en Commune VI du District de Bamako.*

*Il s'agit de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice (DNAJ), de la Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS) et de la Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée (DNAPES).*

*Le bâtiment, entièrement financé par le budget national, a coûté près de 1 milliard 50 millions de FCFA.*



### **Ambiance de fête lors de la cérémonie d'inauguration.**

*Photo Présidence de la République*

*À chaud, le Président ATT a déclaré qu'il est de son devoir de créer les conditions propres à l'exercice correct des missions des services publics.*

*Mais, en retour, a-t-il dit, le Mali attend des juges qu'ils disent le droit avec responsabilité et célérité.*

*Pour sa part, la Ministre de la Justice, Garde des Sceaux s'est réjouie de prendre possession de cet imposant immeuble dont la réalisation [voise à] « réarmer tant matériellement que moralement la justice de notre pays... en ces temps où nos repères se brouillent, où il est de bon ton de recevoir plutôt que de donner, la justice doit servir de fil d'Ariane ».*

*Diarra DIAKITÉ Chargé de la Communication Présidence de la République du Mali.*

Pour l'équipe de gestion du programme, « les importants investissements effectués au niveau des infrastructures, de l'équipement, de la logistique et du budget ont donné un coup de fouet au processus de modernisation de la justice. Ainsi, le cadre de travail s'améliore progressivement, et ce, de façon bien palpable. Le relèvement du niveau de dotation budgétaire du département de la Justice contribue à accroître le nombre et la qualité des initiatives structurantes, notamment en ce qui concerne le recrutement du personnel judiciaire. Le relèvement du niveau salarial au sein de la magistrature a eu pour conséquence une augmentation du degré de motivation. »

### **11.8. Les réalisations dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication**

En ce domaine, l'ambition du programme était à l'origine, de renforcer les capacités des professionnels de la presse dans le traitement des questions relatives à la justice, voire de créer un réseau de chroniqueurs de justice comme premier maillon d'une chaîne active qui devrait s'étendre aux autres moyens d'information et de communication. Avec la possibilité de disposer d'une information convenablement traitée et mise à la disposition du grand public, pour sa compréhension et son éducation. Avec, aussi, l'espoir d'une réactivité de la population et, au final, d'une interactivité entre le PRODEJ et son environnement qui contribuerait à la popularité et au succès de la réforme.

Dans cette optique, le PRODEJ a créé, en 2005, son propre bulletin d'information (« *INFOS PRODEJ* ») et son site Internet (*ucprodej@afribone.net.ml*) sur lequel on peut trouver une masse d'informations sur le droit et sur la réforme de la justice au Mali. En outre, quelques timides campagnes de sensibilisation ont été organisées sur la réforme, la vulgarisation des droits de la femme, la formation de parajuristes et l'accès à la justice, mais sans suite. En revanche, contrairement à la programmation initiale, il n'y a eu aucune campagne autour du phénomène de la corruption parce que, selon l'équipe d'animation du programme « le gouvernement a décidé de loger le leadership de la lutte contre la corruption au niveau de la Présidence, ce qui a contribué à réduire les intentions premières du PRODEJ au chapitre de la corruption<sup>233</sup> ». Il n'y a pas eu, non plus, de programme de renforcement des capacités des professionnels de la presse dans le sens de leur spécialisation dans les affaires judiciaires. Aucun texte fondamental n'a été traduit ni vulgarisé par les masses médias.

Au total, et c'est là un aveu de l'équipe de gestion du PRODEJ dans son dernier rapport, « il existe un déficit en matière de communication grand public autour du programme de réforme. Les quelques campagnes d'information et de sensibilisation ayant été organisées ont touché un nombre peu élevé de population<sup>234</sup> ».

### **11.9. Le développement d'un partenariat dans le secteur de la justice**

Le gouvernement du Mali a, dès le départ, associé ses partenaires au développement au processus de réforme du secteur de la justice, et cela, dans le triple souci de la transparence, de l'efficacité et de la recherche d'appuis techniques et financiers. À l'esquisse du projet de réforme de la justice, il n'y avait qu'un seul partenaire au développement : le



Canada. Il a, dès 1996, financé la phase conceptuelle et la phase de planification du programme. Il a « mis à la disposition du PRODEJ des ressources pour les phases subséquentes<sup>235</sup> ». Son engagement et ses appuis techniques et financiers n'ont jamais fait défaut au Mali.

**PARTENAIRES DU MALI DANS LE SECTEUR DE LA JUSTICE**



Réalisations

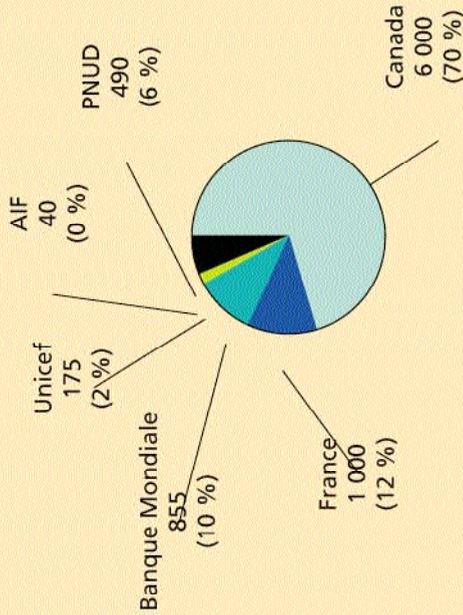


BANQUE MONDIALE



agence pour le développement de la justice  
au Mali francophonie

Contribution des partenaires au financement de la réforme (en millions fcfa)



Source : « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », Bamako, 2006, p. 32.

Il l'a encore prouvé en 2005 par la mise en place du Programme d'appui canadien à la mise en œuvre du PRODEJ (PACMO) et d'un fonds d'appui aux activités de la société civile. Aujourd'hui encore, il est incontestablement le premier bailleur de fonds (70 % des apports extérieurs) du programme de réforme du secteur de la justice au Mali, le plus disponible et le plus engagé.

Le deuxième contributeur, comme l'indique le graphique qui suit, est la France (12 %) essentiellement dans la formation, l'immobilier, les équipements, l'assistance technique, les fonds documentaires, la formation continue et l'appui institutionnel.

Le troisième contributeur est la Banque mondiale (10 %) qui, par le biais du Projet d'Appui au Développement du Secteur Financier (PDSF), intervient notamment dans la formation des magistrats et auxiliaires de justice en droit des affaires ainsi qu'au niveau de la documentation et de l'information des juridictions.

Le PNUD (6 %), à travers le Projet d'Appui à la Protection et à la Promotion des Droits Humains (APPDH), et l'UNICEF (2 %) sont intervenus, ces trois dernières années, pour appuyer l'élaboration de manuels de formation et de vulgarisation du droit, le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de l'Institut National de Formation Judiciaire et de l'Institut Africain d'Apprentissage sur l'Éducation aux Droits Humains. Ils ont également financé la production de quelques études relatives aux droits humains ainsi que des actions de sensibilisation menées sur le terrain par des organisations de la société civile.

Enfin, il convient de signaler que l'Organisation Internationale de la Francophonie a, en 2001-2002, fourni une importante documentation juridique et judiciaire au ministère de la Justice qui l'a mise à la disposition des trois Cours d'appel du pays ainsi que de la Cour Suprême.

Il apparaît donc clairement qu'à l'exception du Canada et de la France, le PRODEJ bénéficie de peu d'appuis extérieurs. Ni le gouvernement ni l'équipe de gestion du programme ne semblent avoir trouvé la meilleure formule pour rendre ce programme attractif et, du coup, constituer autour de sa réalisation une masse critique de partenaires stratégiques qui serviraient de locomotive pour tirer l'attelage de la réforme et aller de l'avant vers le succès. Cette stratégie est pourtant indispensable au regard de l'envergure de la réforme et surtout de son impact sur la gouvernance démocratique globale du Mali.

Après ces réalisations du PRODEJ dont certaines, notamment dans le domaine des infrastructures constituent des avancées notables, il serait intéressant de s'attarder sur certaines conclusions d'une auto-évaluation faite trois années après le démarrage et qui fait ressortir les forces et faiblesses du processus de réforme dans sa double dimension institutionnelle et opérationnelle.

## **XII QUELLES PERSPECTIVES POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE ?**

### **12.1. Les forces et faiblesses de la réforme**

À la lumière de ces sept (7) années de réforme de la justice au Mali, quelles sont les avancées enregistrées par rapport aux principaux enjeux et défis de la justice ? Quelles sont les forces et faiblesses observées ? Quels enseignements peut-on en tirer et quelles perspectives s'ouvrent aux acteurs de la réforme pour la réussir ?

Le PRODEJ a procédé à une auto-évaluation de la période 2000-2002 pour « apprécier les dimensions stratégiques et opérationnelles qui se sont avérées soit comme des facteurs de blocage soit comme des leviers, ceci afin de mieux préparer le plan de relance à soumettre à la 1<sup>re</sup> table de concertation Gouvernement/Partenaires Techniques et Financiers en ce qui a trait à la Justice<sup>236</sup> ». En voici un survol.

#### **« PRINCIPALES FORCES ET OPPORTUNITÉS**

##### **« a) Le respect des engagements financiers de l'État.**

*En respectant ses engagements financiers concernant la mise en œuvre du PRODEJ, et ce, malgré ses ressources limitées, le Gouvernement a démontré l'importance qu'il accordait à la Réforme.*

##### **« b) L'appui soutenu de quelques partenaires à la phase de transition.**

*L'appui des partenaires techniques et financiers du Mali a été dès le départ posé comme une des conditions sine qua non pour la réussite du programme de réforme. Or la dynamique sur le terrain n'a pas toujours eu lieu suivant un rythme idéal de progression. Qu'à cela ne tienne, des partenaires comme l'Agence Internationale de la Francophonie, la Banque Mondiale, le Canada, la France et le PNUD ont manifesté une certaine présence auprès de la partie malienne.*

*Cette présence en soi se veut une force car elle est aujourd'hui le terreau sur lequel devra être relancé le PRODEJ.*

##### **« c) Le sursaut des pouvoirs publics sur certaines problématiques.**

*Le PRODEJ a eu un certain effet catalyseur au niveau des pouvoirs publics car il leur a fait prendre conscience de la juste mesure de certaines réalités inhérentes au système judiciaire, notamment au niveau du personnel, tant au niveau de la famille judiciaire qu'au niveau des autres acteurs de la Justice. C'est ainsi, par exemple, que le Gouvernement a décidé d'aller au-delà des quotas planifiés initialement par le Programme.*

**« d) L'étude institutionnelle du Ministère de la Justice.**

*L'étude institutionnelle menée en vue de fournir un portrait juste et réaliste de la capacité du Département de la Justice à mener à bon port le PRODEJ se veut une opportunité dans la mesure où les parties prenantes à la Réforme disposent d'éléments additionnels de diagnostic sur lesquels s'appuyer pour une meilleure appréciation de certaines actions futures.*

**« e) La mutation du 8 juin 2002 au niveau politique.**

*Les changements survenus au niveau du paysage politique ont permis au PRODEJ de se doter enfin du principal outil de gestion nécessaire à son fonctionnement normal, à savoir la création de sa Cellule de coordination. »*

Source : « Bilan 2000-2005 PRODEJ... » op. cit. p. 2.

**PRINCIPALES FAIBLESSES**

**a) Rupture dans la chaîne de participation.**

*Aucune manifestation concrète ni des acteurs de la Justice et de la Société Civile vers le Ministère de la Justice ni de ce dernier vers les premiers.*

*Aucune action de la Société Civile en direction du Programme tel que planifié.*

**b) Déficit de communication.**

*Peu après son lancement, le PRODEJ a disparu du devant de la scène.*

*La dynamique de communication autour du Programme s'est effondrée alors que l'on fait référence au PRODEJ dans plusieurs déclarations des pouvoirs publics.*

**c) Manque de ressources humaines au niveau du Ministère de la Justice.**

*Les ressources humaines mises à la disposition du PRODEJ ne pouvant être disponibles, comme souhaité, la mise en œuvre du programme s'en est ressentie.*

**d) Inflexion de la volonté politique.**

*L'impulsion froide au niveau politique*

*(notamment dans la lenteur ayant caractérisé la prise de décision quant à la création de la Cellule de Coordination) n'a pas manqué de porter préjudice à la mise en œuvre du Programme.*

**e) Limites dans la capacité d'absorption des ressources disponibles.**

*La faible capacité d'absorption des ressources mises à la disposition de la Réforme a été un facteur de blocage de la mise en œuvre du PRODEJ.*

*Cette faiblesse est due à diverses raisons dont le niveau élevé de réserve de la part des partenaires techniques et financiers étant donné l'inexistence d'une Cellule de coordination fonctionnant effectivement à plein régime.*

**f) Capacités insuffisantes du Ministère de la Justice.**

*Il ne s'agit pas ici seulement du « manque de moyens » si souvent évoqué. En effet, le Ministère qui est l'intervenant principal souffre de problèmes graves de gestion des dossiers et des systèmes de gestion du personnel et de son efficacité, de l'insuffisance du contrôle de pertinence... L'étude institutionnelle dont il a été question plus haut a identifié la gestion des services judiciaires comme étant le levier à actionner pour renforcer le système judiciaire.*

*Les « moyens » humains, matériels et financiers sont nécessaires mais ne produisent l'effet escompté que s'ils sont affectés à la résolution de problèmes identifiés par une analyse fine des processus, de leur priorisation et de leur optimisation.*

**g) Représentation déséquilibrée de la famille judiciaire dans le pilotage du programme.**

*Plusieurs acteurs de la famille judiciaire, surtout ceux appartenant aux professions libérales (avocats, notaires, huissiers...) estiment n'être pas assez impliqués dans le pilotage du programme même s'ils ont activement participé aux consultations ayant abouti à sa formulation.*

*Ce problème de représentation dans les instances d'orientation et de mise en œuvre du programme s'est traduit par un intérêt et une participation plutôt timides de ces parties de la famille. ».*

Source : « Bilan 2000-2005 PRODEJ... » *op. cit.* p. 3.

Cet exercice n'était certes pas un bilan, mais ses conclusions ont été révélatrices. Nous allons y ajouter le point de vue des partenaires du programme ainsi que l'opinion de deux ministres de tutelle (un ancien et un autre encore en exercice) avant de faire nos propres constats, tirer quelques conclusions et suggérer quelques pistes susceptibles de faire progresser le processus de réforme.

Du côté des partenaires techniques et financiers, s'ils ne doutent pas de « la pertinence et de la cohérence du document de programme » et du « caractère largement participatif du processus de formulation du PRODEJ », ils se sont toujours posés des questions par rapport à l'engagement des plus hautes autorités et à la faiblesse de l'engagement de la société civile.

De même, ils n'ont pas senti le soutien attendu du département central et des diverses structures judiciaires.

Ce qui dénoterait soit une faible capacité à mener la réforme de la justice soit un désintérêt par rapport au processus. Dans les deux hypothèses, il n'y a aucun facteur motivant, incitatif, à soutenir la réforme.

**PRINCIPAUX CONSTATS DES PARTENAIRES DU PRODEJ<sup>237</sup>**

***La reconnaissance par tous de la pertinence  
et de la cohérence du document de programme du PRODEJ***

*Le caractère largement participatif du processus de formulation  
du PRODEJ a permis d'aboutir à un document considéré comme un produit commun  
à toutes les parties prenantes ;*

***L'existence d'une Cellule de Coordination du PRODEJ dotée, à l'heure actuelle,  
de véritables moyens d'intervention - 4 cadres, un environnement de travail moderne  
reposant sur l'outil informatique, une logistique adéquate, l'expertise  
de l'équipe technique du PACMO ;***

***L'intérêt manifesté autant par les partenaires financiers et leur dispositif opération-  
nel en lien avec le PRODEJ que par les mouvements de la société civile  
à accompagner la mise en œuvre de la réforme, malgré les frustrations  
qui ont pu être accumulées au fil des ans ;***

***Les réalisations financées par l'État et ses partenaires techniques et financiers - ayant  
notamment permis le recrutement de près d'un millier de nouvelles ressources  
humaines pour le compte du département de la Justice.***

***L'effort de formation en direction du Ministère de la Justice et l'implantation en son  
sein de systèmes (système de suivi des résultats, système d'information de gestion  
sur les ressources humaines, système de gestion des ressources matérielles) ;***

***Le renforcement de la documentation des services du Ministère ;***

***La construction de nouveaux palais de justice, de prisons, mais aussi la rénovation,  
la réhabilitation et l'aménagement des infrastructures déjà existantes à travers le pays ;***

***L'importance de la relecture et de l'élaboration d'une série de textes.***

Source : « Bilan 2000-2205 PRODEJ... » op. cit. p. 32.

### **12.1.1. En termes de gestion des ressources humaines et matérielles**

À s'en tenir aux divers rapports d'activités et aux actions de terrain, on pourrait admettre avec l'équipe de gestion du PRODEJ qu'en matière de développement des ressources humaines, « de nombreuses initiatives... ont été prises dans des domaines clés de compétence, contribuant ainsi à diminuer progressivement les déficits initialement constatés en matière de formation. Les capacités renforcées de l'Institut National de Formation Judiciaire permettent d'assurer une formation initiale de meilleure qualité. Les compétences du personnel en informatique et en bureautique demeurent très limitées et la formation sur ce plan commence à peine<sup>238</sup> ».

**OPINION DE L'ACTUEL MINISTRE DE LA JUSTICE**<sup>239</sup>

**18 septembre 2006**

*« Il convient d'abord d'insister sur les efforts importants déployés par le gouvernement pour atteindre les objectifs de la réforme. Ces efforts sont multiformes et sont attestés par un effort budgétaire sans précédent consenti au profit de la justice, par l'amélioration du statut et du traitement des personnels judiciaires et surtout par de nombreuses réalisations et actions concrètes... »*

*À cet égard, force est de constater qu'après avoir été caractérisée par un certain immobilisme, la mise en œuvre du PRODEJ connaît depuis 2004 un net regain de dynamisme et une meilleure visibilité, avec des progrès substantiels ayant permis d'apporter des améliorations significatives aussi bien dans le fonctionnement de la justice que dans les relations que celle-ci entretient avec les usagers.*

*Quant à la lutte contre la corruption, élément capital du programme pour restaurer la crédibilité de la Justice et la confiance des populations envers elle, des efforts importants ont également été déployés avec la création des pôles économiques et financiers et leur dotation en infrastructures et équipements adéquats. La tenue régulière de sessions d'assises et la fréquence des poursuites pour, sinon éradiquer la délinquance financière, tout au moins en réduire suffisamment l'impact sur le développement économique et social du pays, prouvent si besoin en était que désormais la situation évolue de manière significative dans ce domaine. Certes, d'autres efforts seront encore nécessaires pour atteindre l'ensemble des résultats escomptés et d'autres actions sont envisagés pour permettre à la Justice malienne d'être suffisamment crédible et performante, de devenir facteur de sécurité juridique, surtout d'être un levier de bonne gouvernance et de développement économique et social.*

*À l'instar de beaucoup de pays en voie de développement, le Mali n'a pas encore une justice à la hauteur de ses ambitions malgré les efforts consentis et l'intervention sporadique des partenaires au développement. Les services de la Justice sont pour la plupart abrités dans des bâtiments peu fonctionnels, aux murs décrépis, lézardés, qui menacent quelquefois de tomber en ruines. Le spectacle insolite de vieux magasins désaffectés servant de tribunaux demeure encore une réalité dans notre pays. La documentation est inexistante dans les juridictions qui demeurent, parmi les services publics, quelques-uns des rares espaces où l'outil informatique est pratiquement inconnu en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle.*

*Tous ces facteurs, non limitatifs au demeurant, ont un impact négatif sur la célérité dans la distribution de la justice et la qualité des décisions rendues. »*

Source : Extrait du discours de Maître Fanta Sylla, Ministre de la justice, Garde des Sceaux, au Colloque sur l'« Analyse de processus de réforme juridique et judiciaire », tenu à Bamako du 18 au 20 septembre 2006.

De 2001 à 2005, le PRODEJ a, en effet, financé ou accompagné la formation d'un millier de personnes, toutes catégories confondues, sur diverses thématiques reliées au droit et à la pratique du droit. En outre, il a doté le ministère de la Justice de techniques de gestion en

développement dont un système de suivi des résultats et des systèmes de gestion des ressources humaines et matérielles. Cela a été renforcé par une dotation apparemment conséquente de documentation aussi bien au niveau du département central que des services centraux et des juridictions. Mais on est bien loin du compte à moyen terme. On le ressent sur l'incapacité de l'appareil judiciaire à répondre à la célérité dans les prises de décisions que les justiciables appellent de tous leurs vœux et dans les difficultés à exécuter les décisions de justice. À la vérité, « à l'instar de beaucoup de pays en voie de développement, le Mali n'a pas encore une justice à la hauteur de ses ambitions malgré les efforts consentis et l'intervention sporadique des partenaires au développement. »<sup>240</sup>

Voilà probablement pourquoi l'équipe de projet n'a pas hésité à souligner qu'« il y a nécessité de développer et de mettre en place des outils qui permettront au cours des toutes prochaines années de mesurer le plus objectivement possible les changements réels en ce qui a trait au niveau de performance des ressources humaines »<sup>241</sup>.

En vérité, dès l'entame de la réforme, on avait pensé pouvoir compenser la modestie des moyens matériels et financiers par une meilleure accessibilité et une bonne exploitation des équipements informatiques et bureautiques. Pour la gestion comme pour la documentation, la voie informatique paraissait une des possibilités de renforcer rapidement l'État de droit. À cet effet, un système d'information des ressources matérielles et des équipements et un système de gestion des dossiers ont été développés et installés dans les structures de l'appareil judiciaire. Les prototypes présentés semblent avoir été favorablement accueillis par les principaux acteurs de la justice. Ils devraient permettre de gagner du temps et de rendre plus transparente la gestion des dossiers des justiciables.

L'institution d'un greffe unifié, dans les Tribunaux de première instance (TPI) des communes II et III du district de Bamako, a effectivement permis de rationaliser le traitement des dossiers judiciaires. Il y a aussi un gain certain en temps et une minimalisation des risques de perte des dossiers. À la pratique, l'institution d'une gestion informative des ressources humaines et matérielles des directions du ministère a contribué à améliorer sensiblement le système. Sous ce rapport, on peut affirmer que le programme d'appui canadien à la mise en œuvre du PRODEJ (PACMO-PRODEJ) a opéré une certaine révolution, mais à une échelle réduite. La gestion informative des dossiers judiciaires, du matériel et des équipements, devrait être étendue aux autres juridictions pour avoir un effet d'entraînement.

### 12.1.2 En matière de documentation et de législation

À propos de la documentation, le Centre National de Documentation Juridique et Judiciaire (CNDJJ), le résultat le plus attendu en la matière et qui aurait permis une meilleure disponibilité documentaire, une bonne et efficace gestion de l'information juridique et judiciaire, n'est pas encore réalisé. Pourtant l'étude de faisabilité semble avoir été faite depuis 2003. Par ailleurs, le PRODEJ a lancé, courant mai 2005, un CDROM sur les « Codes et textes usuels en République du Mali » qui constitue à n'en pas douter un précieux outil d'informations sur la justice. Mais sa production comme l'installation des systèmes de

gestion informatique ne sauraient produire les effets escomptés que si, d'une part, ils sont largement diffusés auprès des professionnels et usagers du droit et, d'autre part, si les conditions sont véritablement réunies pour les exploiter judicieusement et de façon optimale. Dans un pays où le taux d'électrification et d'accès à l'informatique est extrêmement faible, il est à craindre que le pari de canaliser les forces du changement technologique pour améliorer la qualité du service public de la justice ne soit trop risqué.

Dans le domaine de la législation, l'équipe de projet signale qu'« un vaste chantier est en cours en ce qui a trait au renforcement du cadre juridique. Une vingtaine de textes parmi les 37 identifiés par le plan d'action de la réforme ont été soit relus ou en cours de relecture. La relecture de textes majeurs comme le Code pénal et le Code de procédure pénale ont fait l'objet d'une campagne d'information et de mise à niveau des justiciables. Cette démarche a permis de contribuer au rapprochement de la Justice et des Justiciables. Dans l'ensemble, on peut objectivement parler d'une amélioration du cadre juridique national par un effort concerté et studieux des intervenants<sup>242</sup>. » Toutefois, là également, mesurées à l'aune du moyen terme, les réalisations sont bien en deçà des résultats escomptés.

### 12.1.3 Dans le domaine des droits de la personne

---

Dans le domaine des droits de la personne, l'équipe de gestion du programme reconnaît que « la réforme n'a pas encore atteint une vitesse de croisière en matière de sensibilisation des populations sur leurs droits<sup>243</sup>. » Il faut peut-être ajouter que dans certains domaines comme les droits de la femme, le Mali a même connu ces dernières années des reculades au regard des difficultés à adopter le code de la famille.

Élaboré depuis plusieurs années déjà, ce code ne finit pas d'être affiné. Les activités de vulgarisation du droit en général, et des droits de la personne en particulier, sont très limitées. Les organisations de défense des droits de l'Homme se plaignent de ne pas être associées aux actions de réforme. Les réseaux d'écoute prévus au plan d'action n'ont pas été mis en place et, à l'exception de l'Institut national de formation judiciaire dont les efforts sont louables et les moyens limités, l'enseignement du droit est faible, voire absent des programmes scolaires. Si fait que les populations demeurent toujours ignorantes de leurs droits et devoirs, les organisations de défense des droits de la personne, faute de moyens, sont peu actives. Un espoir est né avec la mise en place, en 2005, du fonds d'appui aux organisations de la société civile qui devrait financer les actions de promotion et de défense des droits humains des organisations de la société civile.

La disponibilité de ce fonds semble produire des résultats appréciables en la matière, mais il est trop tôt de procéder à une évaluation pertinente. La mise en œuvre de programmes de formation des greffiers et secrétaires des greffes et parquets en matière d'accueil et d'orientation des justiciables a permis de donner un contenu au Bureau d'accueil et d'orientation (BAO) du TPI de la commune III. Cette action menée par des organisations comme DEME SO et ODEF mérite d'être étendue à toutes les juridictions. Dans la même optique, les efforts de DEME SO doivent être soutenus dans la formation des parajuristes dont l'institution peut s'avérer d'un apport considérable en milieu carcéral.

### **12.1.4 En matière d'impact sur le décisionnel, de visibilité et de pilotage des actions de réforme**

Dans ce domaine, nombre d'études institutionnelles, d'études diagnostiques<sup>244</sup> et de rapports d'évaluation ont permis d'apprécier l'impact des actions du PROFDEJ. Aussi, peut-on admettre qu'il y a eu une certaine prise de « conscience de la juste mesure de certaines réalités inhérentes au système judiciaire, notamment au niveau du personnel, tant au niveau de la famille judiciaire qu'au niveau des autres acteurs de la justice<sup>245</sup>. » Il reste que cet effort louable n'a concerné pour l'essentiel que les conditions de travail et de vie de la famille judiciaire, singulièrement des magistrats. Améliorer ces aspects est certes nécessaire, et même indispensable, mais cela ne semble pas avoir eu d'impact sur le comportement et les mentalités. Or, le but ultime de la réforme est précisément de changer les mentalités et le comportement qui sont, aujourd'hui comme hier, décriés par les justiciables et les partenaires extérieurs du Mali. Le sursaut des pouvoirs publics et de la famille judiciaire doit donc aller au-delà du niveau actuel de conscience pour comprendre définitivement qu'une bonne administration de la justice, une saine distribution de la justice, ne va pas sans une moralisation des pratiques judiciaires. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il se susurrerait, dans le Mali profond, que « les magistrats sont devenus des intouchables » à cause de leurs pouvoirs exorbitants et qu'on ne serait pas loin de vivre dans une « République des juges ».

Pour le reste, s'il y a un constat récurrent, c'est bien la faible visibilité des actions de réforme proprement dite par rapport aux résultats attendus. L'enjeu en est la communication. Le PRODEJ ne semble disposer d'aucune stratégie de communication. Malgré le recrutement d'un Chargé de communication, l'existence d'un site Web et d'un bulletin d'information, les actions de réforme demeurent peu connues, exception faite des images de certaines infrastructures inaugurées tambour battant par les plus hautes autorités.

Par ailleurs, le pilotage constitue un enjeu majeur dans la conduite du processus de réforme. Le rapport 2000-2005 note que la Cellule de Coordination du PRODEJ est « dotée à l'heure actuelle de véritables moyens d'intervention<sup>246</sup> ». À la vérité, l'équipe de gestion du programme, singulièrement la Cellule de Coordination du PRODEJ, a souvent soulevé des questionnements par rapport à ses capacités intrinsèques à mobiliser les acteurs de la justice et à animer le processus de réforme. Logiquement, les efforts budgétaires consentis par l'État et les partenaires de la réforme auraient dû lui permettre d'étoffer ses effectifs et de renforcer ses expertises pour mener à bien son mandat et réaliser des performances. Au lieu de cela, sa modeste capacité semble avoir poussé l'un des partenaires stratégiques du programme, en l'occurrence le Canada, à intervenir directement par le biais d'une équipe technique logée au PRODEJ, le Projet d'Appui canadien à la mise en œuvre du programme (PACMO), alors qu'en principe la coopération canadienne n'intervient pas directement dans la gestion interne des projets, sauf exception. Elle accompagne les programmes de développement. Il faut tout de même signaler qu'à l'origine, il a bien été envisagé une assistance technique canadienne, mais seulement ponctuelle et sur des activités de pointe où le Mali aurait des déficits notoires.

**OPINION D'UN ANCIEN MINISTRE DE LA JUSTICE <sup>247</sup> 18 mars 2004**

*« La situation actuelle de notre appareil judiciaire est au bord de l'explosion. Cela a été dit et redit de mille façons et par les personnes les moins averties, mais le constat est amer, persistant et implacable : ça ne va pas du tout !*

*Il y a eu le forum sur la justice au cours duquel tous les problèmes ont été mis à plat et des thérapeutiques mises en chantier... Mais tout cela n'aura pas servi à grand-chose car la situation de notre justice n'a pas arrêté de se dégrader. Pourtant, l'apport de l'État s'est légèrement amélioré. On peut compter plusieurs réalisations, de nouvelles infrastructures ont vu le jour et l'État a consenti de gros efforts pour améliorer les conditions de vie des professionnels de la justice. Mais tout se passe comme si les efforts exceptionnels des 10 dernières années ont entraîné - ou n'ont pas pu empêcher - paradoxalement une déliquescence effrénée de l'appareil tout entier, à tel point que ce sont les fondements même de l'État qui sont menacés. La justice, en effet, est le socle sur lequel une nation se bâtit.*

*Un pays a beau être pauvre, les citoyens ont beau végéter dans la misère, s'il existe un minimum de justice, alors l'espoir demeure. Mais si ce minimum n'existe pas, alors nous courrons tous vers une catastrophe certaine. Je suis au regret de vous dire à quel point je suis consterné par certaines décisions de justice, certains comportements de nos hommes de loi et certaines situations tristes qui constituent la négation même des valeurs de liberté, d'égalité et de justice dont notre peuple se réclame profondément.*

*Maintenant, il va falloir changer ou s'effondrer.*

*Je ne vois pas d'alternative à la prise de décisions courageuses : il faut que chacun s'assume. Être chef, n'est pas une situation de tout repos. C'est intervenir chaque fois que nécessaire, c'est faire preuve de rigueur envers soi-même et envers les autres, c'est s'informer et informer la hiérarchie sur les moindres problèmes de sa compétence ; être chef c'est être un bon père de famille.*

*Il faut que chacun prenne ses responsabilités.*

*Chacun de vous est comptable de la bonne gestion de son service, de sa juridiction ou de son parquet et est astreint à une obligation de résultat. Désormais, pour le temps que j'ai à faire parmi vous, nous mettrons fin aux habitudes de routines, de laisser-aller, de laxisme qui, plus que les problèmes matériels, sont la cause de la décrépitude de nos tribunaux. Dans la gestion du personnel, je ne tolérerai plus les abandons de postes, les retards chroniques sur les lieux de travail, l'empilement de dossiers en souffrance, la défiance à l'autorité supérieure et la désinvolture face aux devoirs de sa charge. Les chefs que vous êtes de la chance de disposer dans le nouveau statut de la magistrature de nombreuses dispositions dont vous devez user et qui s'imposent à tous. Vous devez donc vous servir dans ce sens de vos prérogatives légales. »*

Source : Extrait d'une intervention de Maître Abdoulaye Garba Tapo, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux (juin 2002-avril 2004), à l'occasion de sa rencontre avec les Chefs des services centraux, des juridictions et de parquet à Bamako le 18 mars 2004.

Au total, il ressort de notre analyse du bilan global du PRODEJ que des efforts ont certes été fournis pour améliorer le cadre de travail et de vie du corps judiciaire, mais la réforme de la justice au Mali n'est pas encore faite. En outre, elle n'est pas soutenue à souhait ni par le pouvoir politique ni par le corps judiciaire ni par la société civile ni par une masse critique de partenaires extérieurs. Le succès le plus visible du PRODEJ est sans conteste « la construction de nouveaux palais de justice, de prisons, mais aussi la rénovation, la réhabilitation et l'aménagement des infrastructures déjà existantes à travers le pays. »<sup>248</sup> Assurément le gouvernement a investi massivement dans les domaines des infrastructures et des équipements et il a sensiblement amélioré le budget de la justice. Les efforts budgétaires consentis par l'État et les infrastructures réalisées sont sans doute de nature à améliorer le cadre de travail et de vie du personnel judiciaire et même à offrir une meilleure image visuelle de la Justice. Mais ce n'est là qu'un objectif, entre autres, et pas le plus important. Les plus hautes autorités, autant que les citoyens ordinaires, continuent de réclamer une bonne justice, une justice juste au Mali<sup>249</sup>. Ce qui dénote que si les infrastructures et les équipements sont indispensables, ils sont davantage le reflet du paraître que de l'efficacité. Ils ne font pas, à eux seuls, une bonne justice, une justice qui marche. Pour parodier un homme de droit, nous dirions que l'état de droit n'est pas dans le bâtiment, il n'est même pas dans le plus beau palais de justice, « il est dans les esprits et dans les mœurs<sup>250</sup> ».

Intrinsèquement, le programme n'a pas pu renforcer les capacités techniques du département central, des services techniques, des structures de contrôle et de la société civile pour leur permettre de soutenir et d'accompagner le processus de réforme. La gestion des dossiers judiciaires ne paraît pas plus diligente, plus efficace et plus transparente qu'auparavant.<sup>251</sup> En matière de corruption précisément, l'équipe de projet reconnaît que la lutte « demeure un terrain sur lequel le programme de réforme n'a pas encore eu de démarche féconde.<sup>252</sup> » En vérité, aucune politique nationale d'éthique et de déontologie n'a été adoptée et appliquée. Les actions de vulgarisation du droit, d'information et sensibilisation de proximité, planifiées en faveur du grand public n'ont pu être entreprises à souhait. Les professionnels de la presse n'ont bénéficié d'aucune action de renforcement de capacités et le réseau de chroniqueurs de justice n'est pas né. L'Observatoire national de lutte contre la corruption n'ayant jamais vu le jour, la société civile est incapable d'exercer quelque contrôle que ce soit dans le sens de la transparence qui ferait, entre autres, de la justice un levier de bonne gouvernance et de développement économique et social. En conséquence, le public demeure plus que jamais ignorant de ses droits et devoirs, des procédures, mécanismes et décisions prises en matière d'attribution des marchés publics, etc.

Comment, dans ces conditions, peut-on espérer atteindre les objectifs visés par la réforme, à savoir, une justice crédible aux yeux des justiciables maliens et des investisseurs étrangers, une justice forte et indépendante du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif, du pouvoir de l'argent, des pressions sociales, une justice responsable, imputable et qui rend compte dans la transparence ?

Il faut se rendre à l'évidence que la réforme de la justice au Mali est une révolution et « lorsqu'une révolution se borne à vouloir... améliorer les conditions de vie matérielle,

Au total, il ressort de notre analyse du bilan global du PRODEJ que des efforts ont certes été fournis pour améliorer le cadre de travail et de vie du corps judiciaire, mais la réforme de la justice au Mali n'est pas encore faite. En outre, elle n'est pas soutenue à souhait ni par le pouvoir politique ni par le corps judiciaire ni par la société civile ni par une masse critique de partenaires extérieurs. Le succès le plus visible du PRODEJ est sans conteste « la construction de nouveaux palais de justice, de prisons, mais aussi la rénovation, la réhabilitation et l'aménagement des infrastructures déjà existantes à travers le pays. »<sup>248</sup> Assurément le gouvernement a investi massivement dans les domaines des infrastructures et des équipements et il a sensiblement amélioré le budget de la justice. Les efforts budgétaires consentis par l'État et les infrastructures réalisées sont sans doute de nature à améliorer le cadre de travail et de vie du personnel judiciaire et même à offrir une meilleure image visuelle de la Justice. Mais ce n'est là qu'un objectif, entre autres, et pas le plus important. Les plus hautes autorités, autant que les citoyens ordinaires, continuent de réclamer une bonne justice, une justice juste au Mali<sup>249</sup>. Ce qui dénote que si les infrastructures et les équipements sont indispensables, ils sont davantage le reflet du paraître que de l'efficacité. Ils ne font pas, à eux seuls, une bonne justice, une justice qui marche. Pour parodier un homme de droit, nous dirions que l'état de droit n'est pas dans le bâtiment, il n'est même pas dans le plus beau palais de justice, « il est dans les esprits et dans les mœurs<sup>250</sup> ».

Intrinsèquement, le programme n'a pas pu renforcer les capacités techniques du département central, des services techniques, des structures de contrôle et de la société civile pour leur permettre de soutenir et d'accompagner le processus de réforme. La gestion des dossiers judiciaires ne paraît pas plus diligente, plus efficace et plus transparente qu'auparavant.<sup>251</sup> En matière de corruption précisément, l'équipe de projet reconnaît que la lutte « demeure un terrain sur lequel le programme de réforme n'a pas encore eu de démarche féconde.<sup>252</sup> » En vérité, aucune politique nationale d'éthique et de déontologie n'a été adoptée et appliquée. Les actions de vulgarisation du droit, d'information et sensibilisation de proximité, planifiées en faveur du grand public n'ont pu être entreprises à souhait. Les professionnels de la presse n'ont bénéficié d'aucune action de renforcement de capacités et le réseau de chroniqueurs de justice n'est pas né. L'Observatoire national de lutte contre la corruption n'ayant jamais vu le jour, la société civile est incapable d'exercer quelque contrôle que ce soit dans le sens de la transparence qui ferait, entre autres, de la justice un levier de bonne gouvernance et de développement économique et social. En conséquence, le public demeure plus que jamais ignorant de ses droits et devoirs, des procédures, mécanismes et décisions prises en matière d'attribution des marchés publics, etc.

Comment, dans ces conditions, peut-on espérer atteindre les objectifs visés par la réforme, à savoir, une justice crédible aux yeux des justiciables maliens et des investisseurs étrangers, une justice forte et indépendante du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif, du pouvoir de l'argent, des pressions sociales, une justice responsable, imputable et qui rend compte dans la transparence ?

Il faut se rendre à l'évidence que la réforme de la justice au Mali est une révolution et « lorsqu'une révolution se borne à vouloir... améliorer les conditions de vie matérielle,

réforme<sup>260</sup> ». Il en est de même des partenaires techniques et sociaux stratégiques à l'intérieur du pays.

### **12.2.2. La rupture dans la chaîne de participation des acteurs de la réforme**

L'équipe de gestion du programme note que depuis le démarrage des actions de réforme, il n'y a eu « aucune manifestation concrète ni des acteurs de la justice et de la société civile vers le ministère de la Justice ni de ce dernier vers les premiers. Aucune action de la société civile en direction du programme tel que planifié<sup>261</sup> ». En rapport avec cette attitude, il faut peut-être rappeler que peu avant la création du Comité de pilotage du programme (CP-PRODEJ), plusieurs acteurs avaient nourri l'espoir de voir la réforme confiée à une équipe indépendante et pluridisciplinaire qui serait capable de mener en toute objectivité le processus de réforme et élargir le débat au-delà des considérations juridiques et techniques. Cette option ayant été écartée par les autorités, le choix des membres du Comité de pilotage et le mandat qui leur a été confié ont soulevé certaines appréhensions, dont la délicate question de la représentativité de ses membres et surtout leur indépendance par rapport à une foule de convoitises présumées relativement à l'encrage institutionnel du programme (ministère de Justice, Primature, présidence de la République).

La première réaction a été celle de la société civile. Un de ses représentants au sein du Comité de pilotage a mis en doute l'indépendance réelle du Comité et a remis en cause le degré de représentativité de la société civile. Depuis, la société civile a pris ses distances par rapport au PRODEJ, ce qui était de nature à fragiliser, la réforme. Par la suite, le constat est que la société civile n'a pas été systématiquement et profondément impliquée dans les activités de réforme.

La famille judiciaire s'est également plainte d'une représentation déséquilibrée dans le Comité de pilotage. Le rapport 2000-2005 note que « plusieurs acteurs de la famille judiciaire, surtout ceux appartenant aux professions libérales (avocats, notaires, huissiers...) estiment n'être pas assez impliqués dans le pilotage du programme, même s'ils ont activement participé aux consultations ayant abouti à sa formulation. Ce problème de représentation dans les instances d'orientation et de mise en œuvre du programme s'est traduit par un intérêt et une participation plutôt timides de ces parties de la famille<sup>262</sup> ».

Quant aux partenaires techniques et financiers, s'ils ont véritablement apprécié le processus de planification, notamment le volet participatif, ils n'ont jamais été convaincus de la capacité du ministère de tutelle à soutenir la réforme de la justice, encore moins de la volonté de l'ensemble de la famille judiciaire à s'y engager en profondeur. Ces désaffections des partenaires internes et externes du programme sont à combler au plus vite pour escompter une relance du processus de réforme.

### **12.2.3. Le déficit de communication**

L'équipe de gestion du programme note que « peu après son lancement, le PRODEJ a disparu du devant de la scène. La dynamique de communication autour du programme s'est

effondrée...<sup>263</sup> » Cela s'explique par le fait qu'au départ, le programme a bénéficié d'un engagement personnel du président de la République, du ministre de la Justice et de l'Ambassadeur du Canada, partenaire stratégique. Cet engagement, fortement médiatisé, était doublé de l'immense espoir que la réforme a suscité auprès du peuple et l'intérêt que les partenaires au développement y ont accordé. Mais cet accompagnement communicationnel ne reposait que sur l'image de ces hommes politiques et non une stratégie de communication réfléchie et spécialement conçue pour le PRODEJ. Or, la communication est primordiale dans la vie de toute réforme. La réforme elle-même est, au départ, une question politique fortement assise sur la communication. Par la suite, elle devient plus technique sans pour autant que la communication disparaisse. Une bonne stratégie de communication est donc l'outil de base pour parvenir à faire admettre une réforme comme une « chose » normale, naturelle, nécessaire, indispensable. Cela manque au PRODEJ aujourd'hui et c'est capital.

Aussi, un effort singulier doit-il être fourni pour relancer le processus de réforme, reconquérir la volonté politique, mobiliser à nouveau tous les acteurs internes et externes, revigorer la permanence de l'engagement de la société civile, concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication ainsi qu'une approche d'appropriation de la réforme par tous ses acteurs. Cette relance devra asseoir définitivement la base populaire de la réforme et raffermir l'engagement politique pour garantir la durabilité des résultats et, finalement, le succès. Il reste à savoir comment relancer le processus sept ans après le démarrage de la réforme ?

### 12.3. Quel plan de relance pour la réforme de la justice au Mali ?

L'appropriation de la réforme par tous les acteurs, internes et externes, devrait servir de point de départ pour sa relance. Au-delà, le processus de relance devra se focaliser sur les problèmes qui n'ont pas encore été résolus - et parfois même pas abordés rigoureusement - tels que la moralisation (corruption, transparence, responsabilité, imputabilité, sanctions), le déficit numérique et les carences des ressources humaines (nouveaux critères de recrutement, nombre, qualité du personnel, du service public de la justice), la contre-performance de l'appareil judiciaire (défaut de célérité dans les décisions et lenteur de leur application) ainsi que le sempiternel déficit de communication (absence de stratégie à court, moyen et long terme).

Toutes les expériences menées sous d'autres cieux ont démontré que la réforme de la justice est une activité de longue haleine et d'une grande complexité, à cause notamment de la difficulté d'une part de réconcilier une chaîne d'impératifs forts différents et, d'autre part, d'opérer les changements de mentalités et de comportement qu'exigent les circonstances et qui font d'une réforme un véritable succès. Un succès largement tributaire d'une volonté politique affirmée (au sommet de l'État), d'un consensus général à la base (au niveau de toutes les couches de la société) et d'un accompagnement soutenu transversal (au niveau des partenaires techniques et financiers et de la communication). Par ailleurs, plusieurs études ont fait le constat que, contrairement aux idées courantes, ce genre de réforme ne demande pas forcément beaucoup de moyens financiers, mais énormément de

temps, de doigté et de créativité. L'exercice requiert en particulier que certaines conditions soient évaluées avant même de s'y engager, entre autres :

- La volonté politique en faveur de la réforme au niveau de l'État et de l'appareil judiciaire ;
- Le niveau de développement de la société civile, sa capacité à se mobiliser, à soutenir la réforme et, au besoin, à peser dans la balance des décisions et orientations ;
- L'indépendance, le professionnalisme et la capacité des médias à influencer les décisions politiques ;
- La moralité des juges (appréciation du niveau de corruption et si cette dernière est profonde, généralisée et systématique, il faut reculer) ;
- L'indépendance dans les textes et dans les faits du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'État et des usagers ;
- L'état général (textes et faits) des droits de la personne dans le pays, etc.

Pour un pays comme le Mali, dépendant largement de l'aide publique au développement, il convient d'ajouter la volonté et la capacité des partenaires extérieurs à soutenir le processus de réforme.

Ces conditions étaient-elles réunies au moment du démarrage de la réforme ? Si oui, pourquoi la réforme a-t-elle connu un tassement entre 2000 et 2004 ? Pourquoi n'a-t-elle réalisé des performances que dans les infrastructures et les équipements ? Pourquoi l'équipe de gestion du programme a-t-elle échoué à mobiliser les bailleurs de fonds, la société civile (alors même qu'il était prévu une grande coalition de la société civile) et même la famille judiciaire, autant d'acteurs déterminants qui devaient porter la réforme, accompagner les efforts du gouvernement et faire triompher la réforme de la justice au Mali ? Voilà autant de questions auxquelles il va falloir répondre, au moment opportun, avant d'engager le processus de revitalisation de la réforme. Une revitalisation qui requiert de relancer la dynamique de la réforme en revenant à l'esprit initial de la réforme, de renforcer la volonté politique, d'améliorer les performances de l'équipe de gestion, de mener les activités de réforme en profondeur sur les changements de mentalités et de comportement qui sont, en réalité, le cœur et la raison d'être de la réforme, l'ultime espoir des justiciables.

### **12.3.1. Relancer la dynamique de la réforme en revenant à l'esprit initial de la réforme**

L'esprit initial envisageait la réforme de la justice au Mali comme une refondation globale du système juridique et judiciaire touchant à la fois l'organisation judiciaire, l'administration de la justice, les textes de lois et les populations en tant que justiciables. Une refondation dont devait émerger une justice réhabilitée, efficace et crédible, sur la base de la « responsabilité partagée » (entre le corps judiciaire et les autres justiciables) et de la « participation active » de toutes les couches de la société (pouvoirs publics, administration générale, société politique, secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers). À terme, la réforme devrait offrir un nouveau visage de la justice au Mali qui permettrait, au-delà de la sécurité juridique et judiciaire, de renforcer la paix sociale et la sécurité, de consolider le processus démocratique et le respect des droits humains, de

sécuriser les investissements internes et externes et de stimuler la bonne gouvernance au bénéfice du développement économique et social.

Il convient de souligner qu'avant d'entamer la réforme, on avait identifié les risques à envisager qui pourraient avoir une incidence sur le PRODEJ. Parmi eux, il y avait une brusque détérioration du climat politique entraînant un dysfonctionnement des institutions et une faible coalition, malgré la bonne volonté politique de toutes parts affichée. Ces risques ont alors été minorés par l'engagement personnel du président de la République, la détermination du ministre de la Justice, le dynamisme et la « proactivité » débordante du partenaire technique et financier canadien. Le tout reposant sur l'encouragement des partenaires au développement, la ferveur manifestée par l'ensemble de la famille judiciaire ainsi que les représentants de la société civile (syndicats de la magistrature, associations des femmes juristes, association des jeunes avocats, barreau, greffiers, secrétaires des greffes, parquets, huissiers, commissaires-priseurs, notaires, administrateurs et éducateurs de l'administration pénitentiaire, associations de défense des droits de la personne, opérateurs économiques, chefs traditionnels, autorités religieuses, etc.).

Assurément, la qualité des ressources humaines qui s'enthousiasmaient, à l'époque, pour le projet laissait présager une grande réalisation et même une réussite éclatante. Seulement, la manière dont la réforme a été conduite par la suite laisse à penser qu'elle exige, aujourd'hui, au-delà de la surface fluorescente des beaux bâtiments récemment bâtis, une plongée dans les profondeurs du secteur de la justice. Pour relancer le programme et tenter de gagner le combat de la réforme de la justice au Mali, il faut reconquérir ces engagements politiques de départ, ces dynamismes corporatistes, ces « proactivité » diplomatiques, cet enthousiasme populaire, la disponibilité des partenaires techniques et financiers.

### 12.3.2. Renforcer la volonté politique en faveur de la réforme

Le Ministre de la justice, Gardé des Sceaux, affirmait récemment que par rapport à la réforme de la justice, « le Mali dispose de deux atouts importants : la volonté politique qui conditionne en définitive le succès d'une telle entreprise et l'adhésion du plus grand nombre<sup>24</sup> ». Or, dans son Rapport 2000-2005, l'équipe de gestion du PRODEJ a souligné que le programme souffre particulièrement de l'absence « d'un portage politique plus marqué de la réforme » et de « synergie d'action des différents acteurs »<sup>25</sup>. Il y est explicitement mentionné qu'« il demeure nécessaire d'avoir un pilotage politique fort afin de mobiliser l'ensemble des ressources du système judiciaire et de l'État pour la réalisation du PRODEJ<sup>26</sup> ». Le décalage entre le discours officiel et la réalité sur le terrain laisse à penser qu'il y a lieu d'accorder les violons entre le ministère de tutelle et l'équipe de gestion du programme, de coordonner davantage les actions avant de concevoir de nouveaux plaidoyers et, enfin, d'engager de nouvelles actions mobilisatrices en faveur de la réforme, dans l'esprit initial.

Il importe également d'assurer un meilleur encaje institutionnel du portage politique. La présence de hauts représentants de la présidence et de la primature dans le comité d'orien-

tation serait-elle un facteur d'impulsion de l'équipe de gestion ? Cette équipe de gestion doit-elle demeurer des fonctionnaires sous tutelle ou des techniciens rompus à la tâche, indépendants mais qui rendent compte régulièrement, soucieux de performances et jugés au regard de leurs résultats ?

Quoi qu'il en soit, une chose est certaine : aucune action efficace ne peut être menée sans la volonté politique de la plus haute hiérarchie publique, un engagement sincère de la famille judiciaire, particulièrement des magistrats, et la participation active d'une forte coalition de la société civile pour soutenir et accompagner le processus de réforme de la justice au Mali.

### **12.3.3. Renouveler l'engagement des acteurs à travers un processus d'appropriation de la réforme**

Dans la perspective de la relance du PRODEJ et des changements nécessaires pour escompter des résultats attendus, est-il besoin de rappeler que « l'idée » de Forum national sur la justice qui a conduit à la réforme du secteur émane de la société civile, particulièrement du syndicat autonome de la magistrature qui avait, à l'époque, souci de « redresser » l'image écornée du corps judiciaire ? Il est à cet égard d'un intérêt capital de bâtir la réforme sur une demande de toute la société.

Pour renverser la tendance léthargique actuelle, il faut que la réforme soit fortement soutenue par les acteurs à la base. Il faut une forte coalition de la société civile, solidement structurée qui précède le gouvernement dans ses efforts de réforme et qui mette constamment à rudes épreuves la volonté politique affichée des autorités. Voilà qui inciterait à faire des pas significatifs sur la voie de la réforme de la justice au Mali.

### **12.3.4. Étoffer l'équipe de gestion du programme et améliorer ses performances**

Il n'y a pas de doute que les mécanismes mis en place comportent des faiblesses qui ne sont pas irréversibles. Le tout est de les identifier, de les analyser et de prendre le courage de les résoudre radicalement. L'équipe d'animation elle-même se demande s'il ne faut pas penser à revisiter les organes de gestion et les mécanismes de suivi (Comité d'orientation et de suivi, Table de concertation permanente, Comité technique) du PRODEJ pour « mieux cerner la stratégie relative à la problématique centrale de la crédibilité de la justice, avec une emphase sur les changements de mentalités, de comportements et d'attitudes ». <sup>27</sup> Cela, pour espérer une participation plus active des divers acteurs de la réforme et une mobilisation plus soutenue des ressources nécessaires à une mise en œuvre pertinente et, conséquemment, à l'atteinte des résultats escomptés.

La carence de l'équipe de gestion à mobiliser les acteurs de la réforme, à commencer par certains membres de la famille judiciaire et de la société civile, qui se plaignent régulièrement de ne pas être associés au processus de réforme et de ne pas en bénéficier à souhait, pourrait faire croire à une volonté de travailler en vase clos. Il est évident que si cette perception de certains acteurs frustrés venait à se vérifier, ce serait inconcevable pour une

réforme conçue dès au départ sur processus, on ne peut plus, participatif et inclusif et dont les incidences concernent la vie publique et privée de l'ensemble des populations du pays. À ce propos, les plus vives critiques visant notamment la Cellule de coordination ne paraissent pas tenir compte de la nature des relations de la Cellule avec le département central et les autres structures du ministère. En effet, les différentes directions qui devraient porter la réforme n'ont, apparemment, aucun lien organique avec la Cellule. Elles sont sous l'autorité du ministère qui, seul, peut les mouvoir. De son côté, la Cellule de coordination ne peut donner ni ordre ni instruction à qui que ce soit. Elle est entièrement assujettie au département central.

C'est dire que dans la perspective d'une relance du PRODEJ, il est nécessaire de procéder à une analyse approfondie des mécanismes de fonctionnement et de suivi du PRODEJ pour trouver les meilleures formules pour les rendre performants à tous les niveaux. Il est, par ailleurs, indispensable de doter la structure de coordination de pouvoirs propres pour lui faciliter la conduite des actions de réforme et l'atteinte des objectifs fixés.

En tout état de cause, le Mali a immensément besoin de cette réforme de la justice. La famille judiciaire en particulier y a tout intérêt car, aux dires des plus hautes autorités comme du commun des justiciables, si cette réforme n'est pas entreprise le plus rapidement, la prochaine révolution se ferait contre la justice !<sup>28</sup>.

## CONCLUSION

---

Quand on sait que, dans un pays comme le Mali, la réussite de toute réforme institutionnelle repose essentiellement sur un trépied (la volonté politique, l'engagement des acteurs directement concernés, l'appui des partenaires extérieurs), le tout soutenu en permanence par une communication interne et externe pertinente, on aura vite deviné que la réforme de la justice au Mali ne pouvait enregisrer de si tôt des performances. Quelque peu sévère, un ancien administrateur civil pense même que « le système judiciaire malien est en panne ». Sceptique, il ajoute que « la solution ne saurait se limiter aux arrangements internes préconisés par le PRODEJ, mais requiert que les décideurs réfléchissent en dehors de la boîte. Il est grand temps que « la justice traditionnelle » soit réhabilitée afin qu'elle puisse venir au secours de la « justice moderne »... Ainsi, les autorités coutumières pourront connaître légalement d'un grand nombre d'affaires comme les divorces, les adoptions, les successions, les litiges fonciers, ce qui contribuera à diminuer le lot des affaires transmises à la justice moderne et à réduire les délais entre la mise sous mandat de dépôt des inculpés et leur comparution devant un Tribunal<sup>99</sup>. » Il faut donc concilier la justice pénale avec les formules alternatives pour faire avancer la justice. Ce n'est là qu'un aspect de la réforme.

Cela dit, on doit à la vérité de dire que la réforme, engagée effectivement en 2000, a posé plusieurs jalons importants. La volonté politique des plus hautes autorités est manifeste dans les discours, certains acteurs de la justice s'enthousiasment encore pour la réforme, les partenaires au développement marquent de temps à autre leur intérêt. Les populations, elles, attendent de voir. Leurs attentes sont immenses et ne doivent pas être déçues. Les changements escomptés de la réforme de la justice sont certes lents dans leur maturation et les résultats longs à se manifester. Ils sont cependant incontournables parce qu'ils sont les garants de la restauration de la confiance des populations envers leurs institutions, de la création d'un cadre juridique favorable aux investisseurs et d'un environnement politique stable où les droits fondamentaux de la personne humaine sont respectés. Aussi, toute stratégie de communication à ce sujet devrait veiller à attirer l'attention sur le fait que la réforme d'un système de justice est un long processus qui requiert de la patience et de la persévérance. Les enjeux sont de taille. Il y a certes la sécurité juridique et judiciaire, il y a également la paix sociale et la sécurité. En outre, une bonne justice garantit la démocratie, l'environnement des affaires, la bonne gouvernance et le développement économique, social et culturel. À cet égard, investir dans la réforme de la justice au Mali, c'est investir dans le développement. Voilà pourquoi, il est vital de mener de nouveau un processus de capitalisation et de mobilisation au bénéfice de la réforme de la justice pour évoluer vers un succès certain. Pour ce faire, il est impératif de procéder d'abord à l'évaluation approfondie du PRODEJ, avec la participation de tous les acteurs concernés.

Il faut ensuite bâtir un nouveau plan opérationnel combinant les activités du PRODEJ qui ne demandent qu'à être mises en œuvre et de nouvelles mesures susceptibles d'améliorer le dispositif de réforme.

Dans cette optique, la démocratisation de l'accès à la justice, notamment par l'élargissement de la gratuité aux pauvres, nous paraît une action primordiale. En effet, à l'instar de la justice prud'homale, la gratuité de l'accès des citoyens à la justice doit être admise. Cette mesure est d'autant plus nécessaire et urgente que l'expérience du Bureau d'Assistance Judiciaire, théoriquement instauré en 1963, est sans portée pratique. Les personnes démunies qui parviennent à bénéficier de l'assistance judiciaire constituent une exception. La mesure est urgente parce près de 70 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Demander à ces pauvres de faire face aux frais de justice en matière civile, commerciale et administrative, reviendrait à leur dénier le droit à la justice. La démocratisation de l'accès à la justice commande aussi l'institution des centres d'accès au droit (CAD) en leur double mission d'accueil et d'orientation des justiciables et d'espace de règlement non juridictionnel des contentieux. Assurément, les CAD réaliseront un rapprochement prodigieux de la justice aux citoyens. Les valeurs de société y seraient mieux prises en compte et, pour cette raison, les citoyens s'y reconnaîtraient davantage. Cette expérience pourrait connaître une fortune telle qu'elle développerait une influence positive sur les juridictions ordinaires.

La qualité du service à la clientèle nous paraît un autre volet important de la réforme. Depuis longtemps, les citoyens se plaignent de la qualité d'une bonne partie des décisions de justice ou de la façon dont les procédures sont conduites (lenteurs excessives, abus de pouvoirs, etc.). En l'occurrence, l'amélioration de la qualité du service public de la justice est tributaire à la fois du recrutement, de la formation, de l'organisation, du contrôle et des sanctions au sein du système judiciaire. Aussi, dans le souci d'améliorer le recrutement, par exemple, le concours d'entrée dans les fonctions judiciaires devra-t-il être consécutif à une formation dans un établissement d'études juridiques qui ferait office d'école préparatoire dont la scolarité varierait entre 18 et 24 mois. Cet établissement devra combler toutes les lacunes des titulaires de maîtrise en droit avant leur présentation au concours d'entrée dans la fonction publique. Les problèmes de formation pourraient être pris en charge par l'Institut National de Formation Judiciaire. Pour ce faire, il devra être doté d'un personnel d'encadrement compétent et disponible, demeuré ouvert sur la vie. La formation continue devra être obligatoire et régulièrement planifiée pour tout le personnel de la justice. En plus de la sous-direction chargée des études et de la formation, une sous-direction des stages pourrait être créée. La sous-direction chargée de la recherche et de la diffusion du droit devrait prendre plus d'importance, étant donné le poids du binôme recherche-développement dans les défis actuels. Quant à la direction de la documentation et de l'information juridique, elle devrait voir ses compétences élargies et son personnel étoffé.

L'organisation de la justice ne peut manquer d'influencer la qualité du service public de la justice. L'existence aujourd'hui des justices de paix à compétence étendue et du principe de l'unicité du juge dans les tribunaux de première instance peuvent s'avérer des facteurs bloquants à une bonne qualité du service de justice.

À cet égard, il est peut-être temps de remplacer les justices de paix à compétence étendue, qui sont encore nombreuses, par des tribunaux de premières instances, avec au moins deux (2) juges : l'un représentant le ministère public et l'autre le siège. De même, les actuels tribunaux de première instance devront se voir érigés en juridictions collégiales où au moins trois (3) juges professionnels statueraient dans toutes les affaires. En l'espèce, la collégialité est un gage d'une meilleure justice. Le dispositif pourrait être complété par l'institution d'un tribunal de grande instance à Bamako, en plus des six (6) tribunaux de communes avec, bien entendu, un nouveau partage de compétences entre ces tribunaux et le nouveau tribunal de grande instance. Ce dispositif mettrait assurément un terme à beaucoup d'incohérences qui sont le lot quotidien des justiciables. Pour le reste, un tribunal de grande instance pourrait être créé dans chaque grande ville où le volume du contentieux le justifie, les directions nationales ainsi que les services rattachés du ministère de la Justice devraient être réformés dans le sens prévu par le PRODEJ pour leur permettre d'être plus efficaces. Ajoutons à cela la nécessité d'un plan de carrière pertinent du personnel et d'une gestion performante de l'ensemble du corps judiciaire.

Sans prétention aucune, nous avons la conviction que ces mesures, entre autres, sont de nature à améliorer les performances de la justice au Mali et à peser sur le cours de la célérité et de la transparence. Elles pourraient aussi avoir un impact positif sur la réduction de la corruption. Mais ces mesures demeureraient insuffisantes à réduire véritablement la corruption si un dispositif de contrôle efficace ne veillait à déceler les mérites et les lacunes des services judiciaires et à proposer, en conséquence, des récompenses et des sanctions. À ce sujet, une des premières mesures à laquelle nous pensons consisterait à rendre les rapports d'inspection accessibles, en plus de ses destinataires traditionnels, à tous les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi qu'aux directions techniques du ministère de la Justice. De sorte que ces dernières puissent les exploiter pour améliorer leurs performances dans la gestion quotidienne des juridictions et du personnel (magistrats, greffiers, gestionnaires, administrateurs et éducateurs des prisons). Pour cela, l'inspection devrait veiller à la mise en œuvre des mécanismes du contrôle juridictionnel (notamment parquet et chambre d'accusation). Pour renforcer davantage le contrôle, il devrait être envisagé l'élaboration d'un nouveau Code de déontologie qui expliciterait les droits et obligations du juge et dont la violation par lui entraînerait automatiquement la mise en cause de sa responsabilité personnelle devant le Conseil Supérieur de la Magistrature. En outre, il devrait être envisagé la saisine directe du Conseil Supérieur de la Magistrature par tout citoyen victime d'un abus de justice. Ainsi les faits de corruption pourraient-ils être librement dénoncés au Conseil par ceux des justiciables qui en seraient victimes, sans risque de « représailles judiciaires ».

Compte tenu de l'ampleur de la corruption au Mali, il serait sensé de penser à mettre en place le plus rapidement un « Observatoire National de Lutte contre la Corruption » au sein duquel la société civile jouerait un rôle prépondérant. Cet organisme devrait, pour son fonctionnement, bénéficier d'un appui conséquent de l'État, de la société civile, du secteur privé, des collectivités locales et des partenaires au développement. Il devrait aussi pouvoir disposer d'« observateurs » ou « correspondants » au sein des juridictions et, au besoin, dans les services pour évaluer l'évolution du phénomène de la corruption et

l'efficacité des mesures de lutte. L'Observatoire National de Lutte contre la Corruption devrait pouvoir suggérer aux autorités compétentes des formules de récompense du personnel ayant fait preuve de sérieux, de compétence, d'efficacité et de transparence dans la distribution de la justice.

Au-delà des bonnes intentions, il reste que l'efficacité d'un tel organisme, comme la réalisation de l'ensemble de la réforme, est fortement tributaire de la volonté politique et de l'engagement du ministre de la Justice, du Premier ministre, du président de la République ainsi que de toutes les autres institutions de la République. À défaut, elle pourrait être tributaire de la volonté populaire.

En cela, nous pouvons conclure que la justice est véritablement une responsabilité partagée. Le succès de la réforme de la justice au Mali requiert donc un engagement collectif et solidaire.

## ANNEXES

---

# ANNEXE I

## NOTES

1. Joseph Ki-Zerbo cité par Ali Cissé, *Mali, une démocratie à refonder*, op. cit. p. 27.
2. Article 81 de la Constitution de la République du Mali du 25 février 1992.
3. Art. 82 de la Constitution.
4. Art. 81, 25, 37, 83 et 84 de la Constitution.
5. Art. 20 et 21 de la Loi N° 94-009 AN-RM du 22 mars 1994.
6. Articles 5 du Décret N° 94-201/R-RM, du 3 juin 1994, fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels.
7. Article 6 du Décret N° 94-201/R-RM du 3 juin 1994.
8. Article 7 du Décret N° 94-201/R-RM du 3 juin 1994.
9. Article 8 du Décret N° 94-201/R-RM du 3 juin 1994.
10. Article 2 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
11. Art. 22 de la Loi N° 94-009 AN-RM du 22 mars 1994.
12. Article 3 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des secrétariats généraux des départements ministériels.
13. Article 9 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
14. Article 8 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
15. Article 5 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
16. Article 4 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
17. Article 10 du Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994.
18. Article 5 du Décret N° 90-231/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice.
19. Article 8 du Décret N° 90-231/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
20. Article 10 du Décret N° 90-231/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
21. Article 11 du Décret N° 90-231/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
22. Article 5 du Décret N° 90-238/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
23. Article 2 de l'Ordonnance N° 90-30/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
24. Article 5 du Décret N° 90-232/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990.
25. Article 5 du Décret N° 01-073/P-RM du 12 février 2001 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Inspection des Services Judiciaires.
26. Article 8 de la Loi N° 94-006 du 18 mars 1994.
27. Conac (Gérard.), *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Paris, 1988.
28. Loi N° 65-1/AN-RM du 13 mars 1965 portant réorganisation de la Cour Suprême.
29. Loi 65-2/AN-RM du 13 mars 1965.
30. Art. 25 de la Constitution. Ses attributions sont déterminées par le Titre VIII de la Constitution.
31. Art. 83 de la Constitution.
32. Article 32 de la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996 portant Loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.
33. Art. 41 et 42 de la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996.
34. Art. 74 de la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996.

35. Art. 80 de la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996.
36. Art. 82 de la Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996.
37. Décret N° 04-744-P-RM du 13 mai 2004 portant répartition des services publics entre la primature et les départements ministériels.
38. Article 5 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994 portant création et organisation de la profession d'avocat.
39. Art. 6 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
40. Art. 7 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
41. Article 8 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
42. Art. 9 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
43. Art. 10 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
44. Art. 11 de la Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994.
45. Article 2 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995 portant Statut des Huissiers de Justice.
46. Article 3 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
47. Article 4 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
48. Article 5 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
49. Article 6 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
50. Article 7 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
51. Article 8 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
52. Article 9 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
53. Article 10 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
54. Article 11 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
55. Article 12 de la Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995.
56. Article 4 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996 portant statut des Notaires.
57. Article 2 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996.
58. Article 3 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996.
59. Hawari KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.
60. Article 5 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996.
61. Article 6 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996.
62. Article 8 de la Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996.
63. Article 1er de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988 portant Institution de charge et statut des Commissaires-priseurs.
64. Article 2 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
65. Article 3 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
66. Article 7 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
67. Article 4 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
68. Article 5 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
69. Article 6 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
70. Article 8 de la Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988.
71. Article 4 de la Loi N° 88-05/AN-RM du 27 février 1988 portant statut des experts judiciaires.
72. Article 2 de la Loi N° 88-05/AN-RM du 27 février 1988.

73. Article 3 de la Loi N° 88-05/AN-RM du 27 février 1988.
74. Article 2 de la Loi N° 86-03/AN-RM du 16 janvier 1986 portant création de l'Institut National de Formation Judiciaire.
75. Ordonnance N° 001-037/P-RM d'août 2001.
76. Article 3 de l'Ordonnance N° 001-037/P-RM d'août 2001.
77. Article 2 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
78. Article 13 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
79. Article 5 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003 portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.
80. Article 6 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
81. Article 8 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
82. Article 12 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
83. Article 1er de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
84. Article 18 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
85. Article 19 de la Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003.
86. Protocole d'Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mali concernant le Programme décennal de développement de la justice, 23 juin 1998. Avant la signature de ce protocole d'accord, deux années (1996 et 1997) ont été consacrées à la conception du document de projet, à la planification de la réforme et à la recherche de partenaires. À ce propos, il convient de signaler qu'il a été extrêmement difficile pour le Canada d'avoir des compagnons de route, compte tenu de la sensibilité du domaine – considéré de souveraineté – et surtout de sa mauvaise gouvernance. Considérant, néanmoins, que la pertinence d'une coopération consiste à « aller là où ne vont pas les autres », le gouvernement canadien s'est engagé au départ tout seul aux côtés du Mali pour la réforme de la justice. Les deux parties ont, par la suite, convaincu certains partenaires techniques et financiers ainsi que l'ensemble des acteurs que la justice est « une responsabilité partagée » et les ont associés à la fois aux concertations régionales et au forum national sur la justice, à la planification et à la mise en œuvre de la réforme.
87. Décret N° 00-437/P-M-RM du 7 septembre 2000.
88. Cf. Rapport sur le recensement administratif à caractère électoral (RACE), publié en juillet 2002, par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales et dont les résultats sont les suivants : 1 620 811 habitants pour la région de Koulikoro ; 1 839 747 pour la région de Sikasso ; 1 652 594 pour la région de Ségou et 1 178 977 pour le District de Bamako. Ce qui fait un total de 6 792 129 habitants.
89. Ces chiffres ont été obtenus auprès du greffe de la Cour d'Appel de Bamako.
90. Il convient de faire remarquer que tous les appels enregistrés en 2005 ne sont pas forcément relatifs à des affaires traitées la même année. En raison du délai d'appel relativement long (15 jours en cette matière) certains appels de 2005 peuvent sanctionner des jugements de 2004. C'est de façon arbitraire donc, et strictement illustrative, que nous avons reporté les appels de 2005 aux jugements de 2005.
91. La Cour d'Appel de Mopti qui couvre les 4 régions du Nord (Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal), avec une population de 2 462 384 habitants, est celle dont le territoire géographique est le plus étendu. Le siège de la Cour est à 923 km de Kidal, 581 km de Gao et 722 km de Tombouctou. Il est vrai que la distance Tombouctou- Mopti se trouve réduite de moitié environ si l'on emprunte la route de Douentza. Il demeure que ces distances, avec quelquefois l'inexistence de moyens adéquats de communication, posent un problème d'accès à la jus-

tice. Cela explique en partie le faible taux des appels. Cette Cour est l'instance d'appel de 3 Tribunaux de 1<sup>re</sup> Instance et de 15 Justice de paix à compétence étendue.

92. La Cour d'appel de Kayes couvre la seule région de Kayes, avec une population de 1 424 657 habitants. Elle est l'instance d'Appel de 2 Tribunaux de 1<sup>re</sup> Instance et de 6 Justice de paix à compétence étendue.
93. Ne sont pris en compte, ici, que les Tribunaux du travail dont la juridiction d'appel est pourtant la Cour d'Appel. Les juridictions administratives constituent un ordre juridictionnel distinct.
94. Ce nombre de personnel judiciaire est à rapprocher du nombre total de la population du Mali, à savoir : 10 951 176 habitants. Cela donne un ratio d'un (1) magistrat pour 27 584 habitants et un greffier pour 28 370 habitants environ. Rapportés aux normes des Nations Unis, ces ratios demeurent largement en deçà des exigences internationales. Les chiffres ci-dessus ont été tirés du bilan 2000-2005 du PRODEJ.
95. Joseph Issa SAYEGHI et Jacqueline LOIHOUES-OBLE, *Harmonisation du droit des affaires*, Bruxelles, Éditions Bruyant, 2002 p. 5. Ces auteurs notent que « sur le plan juridique, la mondialisation se traduit par :
- Un affaiblissement de la souveraineté des États par suite du renforcement des facilités d'établissement, de circulation des personnes, des biens, des services et des facteurs de production ;
  - Une concordance plus ou moins grande et nette des régimes juridiques applicables aux activités économiques, quel que soit le lieu de leur accomplissement ;
  - Un ensemble de droits et d'obligations communs à tous les acteurs économiques où qu'ils exercent leurs activités (code de conduite des entreprises) ;
  - Une tendance nette et constante à la décentralisation du règlement des conflits de nature économique (arbitrages et procédures non juridictionnelles) ».
96. En ce domaine, il n'est laissé aux États que la liberté de fixer le quantum des peines. Toutes les lois relevant du champ de compétence de l'OHADA sont adoptées sous forme d'actes uniformes par le Conseil des ministres de l'OHADA comprenant les ministres de la Justice et les ministres des finances des États-parties. Ces actes uniformes entrent directement en vigueur à partir de leur promulgation au Journal Officiel de l'OHADA sans passer par aucun parlement national ou sous-régional. Seul le droit pénal des affaires échappe à la compétence de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage.
97. Le « secteur informel » regroupe l'ensemble des activités économiques qui demeurent dans l'extra-légalité. Les acteurs qui investissent ces champs économiques refusent, consciemment ou inconsciemment, d'inscrire leurs actions dans la légalité. Quand ils n'ignorent pas la légalité, ils s'y soustraient volontairement.
98. Le Tribunal du commerce dans sa composition de jugement comprend un Président magistrat professionnel, assisté de deux juges consulaires, tous commerçants.
99. Hernando DE SOTO, *Le Mystère du capital*, Paris, Nouveaux Horizons, 2002. Cet auteur, en cherchant une réponse à une pertinente interrogation (« Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ? ») donne l'exemple de la réforme agraire au Pérou au cours de laquelle le gouvernement péruvien a, au début des années 1970, exproprié les « haciendas » (grandes exploitations) de vastes superficies de terre et a créé à l'intention des paysans des centaines de coopératives agraires gérées par l'État. En dépit de la noblesse du projet, il a échoué parce que les paysans ont, semble-t-il, refusé la bureaucratie d'État qui le présidait pour morceler les coopératives en parcelles privées qui

correspondaient à leurs besoins. L'auteur conclut que « le gouvernement n'avait pas pris en compte le fait que les gens qui acquièrent enfin une propriété ont leurs idées à eux, sur la façon de l'utiliser et de l'échanger. Si le système juridique n'est pas adapté à leurs besoins et à leurs ambitions, ils le désertent en masse » (p. 134).

100. Après l'adoption de la Loi N° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales (modifiée par la Loi N° 96-056 du 16 octobre 1996) et de la Loi N° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali (modifiée par la Loi N° 98-010 du 18 juin 1998 et par la Loi N° 98-066 du 30 décembre 1998), la décentralisation est devenue une réalité. Il s'en est suivi la création de plus de 600 nouvelles communes portant ainsi le nombre des communes urbaines et rurales à 703. L'élection des maires et conseillers municipaux, des conseils de cercle et des assemblées régionales, a assurément eu un impact sur la vie des populations en termes de développement à la base et de responsabilisation des communautés dans la prise en charge de leur destin. Les différents chantiers ouverts aujourd'hui en matière d'éducation, d'hydraulique, de santé, attestent de la vitalité de la décentralisation.
101. « Rapport Général du forum national sur la justice », Bamako, avril 1999, p. 2 et 3.
102. Quand la Loi N° 94-006/AN-RM du 18 mars 1994 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs a institué un tribunal administratif dans le ressort de chaque Cour d'Appel ayant le même ressort comme champ de compétence, tous ceux qui sont amenés à faire un procès à l'État dans une certaine limite, n'ont plus à saisir la seule Cour Suprême à Bamako. Il faut cependant souligner que certains recours juridictionnels restent encore du seul domaine de compétence de la Cour suprême. Il n'empêche que cette loi a réalisé un grand pas dans la décentralisation de la justice.
103. Historiquement, cette « décentralisation » de la justice a commencé depuis 1988, quand on a créé une justice de paix à compétence étendue dans chacune des communes urbaines. Ces justices de paix ont ensuite été érigées en sections détachées du tribunal de 1<sup>re</sup> Instance de Bamako, avec un président et un substitut occupant le banc du ministère public. C'est cette évolution qui a conduit à l'érection des sections détachées du tribunal de Bamako en tribunaux autonomes. L'expérience a été bien appréciée par les justiciables de ces communes.
104. Le Code des collectivités, en son article 52, dispose précisément que « le Maire est Officier de Police Judiciaire ». Dans son article 112, il confère la même qualité au Président du Conseil de Cercle. L'article 164 confère la même qualité au président de l'Assemblée régionale. Concernant les représentants de l'État, ce sont les décrets N° 95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales et le décret N° 96-119/P-RM du 11 avril 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributs des représentants de l'État au niveau du District de Bamako qui leur confèrent la qualité d'Officier de Police Judiciaire (articles. 17, 36 et 46 du 1<sup>er</sup> décret et 14 du second décret). Ces décrets sont pris en vertu de l'article 254 du Code des collectivités.
105. L'appellation « 1<sup>er</sup> Commissaire », instituée avec l'effectivité de la décentralisation, en 1999, a été abandonnée au profit de la dénomination « Gouverneur » déjà en vigueur sous la colonisation.
106. Alphamoye SONFO, Aboubacrine ASSADECK AG INDI, Nangougou SANOU, Mamadou Seydou TRAORÉ, « Guide Pratique du maire et des conseillers communaux », Ba-

- mako, Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles, juillet 1999, p. 31.
107. Le Décret d'application N° 168/P-RM du 13 avril 2006 complète et précise le contenu de cette institution.
108. Les Centres d'accès au droit (CAD) ont déjà fait l'objet d'une étude approfondie au sein du Ministère de la Justice. Leurs attributions sont en partie identiques à celles des « Maisons de Justice » en droit français : information et médiation pénale. Aucune législation n'étant intervenue encore pour l'institution des CAD, la mise en œuvre de la médiation pénale se fera conformément à la loi et à son décret d'application.
109. In « Litiges fonciers au Mali : doctrine et jurisprudence », Bamako, Éditions Ministère de la Justice Institut de Formation Judiciaire Fondation Friedrich Ebert, 1997, page 286.
110. La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali : étude et manuel de formation, Bamako, Fondation Friedrich Ebert, février 2004.
111. En 1992, le conflit qui a mis aux prises les populations de Niogomera à celle de Kerouané, dans la région de Kayes, a dégénéré en un véritable massacre. En 1993, le conflit qui a opposé les populations de Sosobé à celle de Salsabè, dans la région de Mopti, a fait plusieurs morts et blessés graves. Dans les deux cas, les solutions préconisées n'ont jamais mis un terme aux velléités des uns et des autres. Plus récemment, en 2006, le conflit fratricide entre Arabes et KOUNTA, dans la région de Gao, a fait de nombreux morts et blessés.
112. L'article 35 du CPCCS dispose que « le demandeur sera tenu de verser une consignation dont le montant est destiné à couvrir les divers frais de procédure et d'enregistrement sous peine d'irrecevabilité de l'instance. Le montant de la consignation comprend une partie forfaitaire et une partie soumise à un taux proportionnel qui est dégressif en fonction du montant de l'instance. Il est fixé en matière de réclamation comme suit :
- Pour une créance égale ou inférieure à 250 000 F, l'instance est consignée à un montant forfaitaire de 5 000 F ;
  - Pour une créance de 250 001 F à 500 000 F, le forfait de la consignation est de 10 000 F ;
  - Au-delà de 500 000 F, le forfait est de 25 000 F.
- Ces montants sont majorés de 3 % payables par le demandeur à l'instance, et ce, lorsque le montant de la demande est égal ou inférieur à 10 000 000. De 10 000 000 à 50 000 000, la majoration est ramenée à 1,5 %. Au-delà de 50 000 000, elle est de 0,5 %. Pour les autres matières, le montant de la consignation sera fixé par ordonnance du président de la juridiction saisie ».
113. Dans toutes les matières civiles, commerciales et administratives, la consignation est de règle. C'est en matière sociale que la justice est entièrement gratuite pour le travailleur. Il n'y a pas de frais à acquitter. Même pour l'exécution, la gratuité demeure. Tous les frais sont à la charge de l'État. Il faut signaler qu'en matière pénale, il y a une relative gratuité car toute enquête pénale engagée à l'instigation du procureur de la République n'engage pas de frais pour le plaignant. Il en va autrement quand, ignorant la saisine du parquet, le plaignant décide, lui-même, de mettre en mouvement l'action publique par la saisine directe du juge d'instruction à travers une plainte, avec constitution de partie civile, ou du tribunal correctionnel à travers une citation directe du prévenu. Quant à la personne objet des poursuites pénales, elle n'est condamnée par la justice à rembourser les frais occasionnés par le procès que si elle est reconnue coupable. Il en est de même en matière civile ou commerciale où la partie défenderesse au procès est condamnée aux dépens, si elle succombe. En matière administrative, le traitement est différent. Si le

demandeur succombe, sa consignation est confisquée. En revanche s'il gagne, la consignation lui est restituée.

114. li CISSÉ, Mali : une démocratie à refonder, Paris, Édition l'Harmattan, 2006, p. 23 et suivantes. L'auteur note, en effet : « En France le port de la robe chez les magistrats est une ancienne tradition qui remonte aux XIV<sup>e</sup> Siècle et a commencé vraisemblablement sous le long règne de Louis IX (1 226 à 1 270). À cette époque les rois estiment que les magistrats devaient s'habiller comme eux pour rendre la justice car cet attribut de souverains leur était simplement délégué. Aussi, les rois offraient chaque année aux magistrats des costumes semblables à ceux qu'ils devaient porter à l'occasion des cérémonies comme les sacres et les réceptions. La pratique a été codifiée plus tard par un arrêté du 23 décembre 1802 et un décret du 30 mars 1808. Voilà pour la petite histoire. Maintenant, pour revenir au cas qui nous intéresse, il faut se demander pourquoi cette tradition française a encore cours au Mali. A priori rien ne semble justifier le port des robes « made in France » par les juges maliens. Primo ce type de robe n'est pas adapté au climat d'un pays sahélien : un magistrat m'a confié qu'on étouffe dedans pendant la canicule. Secondo son prix est exorbitant : une robe de qualité importée de France peut coûter l'équivalent du salaire mensuel d'un juge malien. Tertio, cette pratique n'est liée à aucun trait de notre culture ou de notre histoire : les chefs traditionnels ou les cadis qui faisaient office de juge avant l'arrivée de l'administration coloniale ne portaient pas une tenue spéciale, encore moins une robe au moment de trancher les litiges... À voir de près, le port de la robe relève simplement d'une imitation servile d'une pratique de la métropole. Curieuse ment, l'idée de changer la tenue coloniale des juges de nos Cours et Tribunaux n'a même pas effleuré l'esprit des concepteurs du Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODLJ) censé aider à réformer et à moderniser notre appareil judiciaire. Si les décideurs n'ont même pas eu ce réflexe quarante ans après l'accession de notre pays à l'indépendance, on peut conclure qu'ils n'ont pas perçu également le besoin d'adapter notre droit dit moderne, largement inspiré du droit Français à nos réalités. Nos textes de Loi sont encore, dans beaucoup de cas, de pâles copies des textes de Loi de la France... » (page 24).
115. Le fond de ce dissensus a été bien saisi par Maurice CANTO dans un article paru dans « Le mois en Afrique » où il note que « les juges africains doivent affronter une autre difficulté de taille : celle d'appliquer la rigueur rationnelle qui exige la conduite d'un procès dans le cadre d'une justice moderne dans la solution de litiges fondés sur des faits absolument irrationnels : c'est le cas des procès en sorcellerie ».
116. Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 modifiée et ratifiée par la Loi N° 002-008 du 12 février 2002
117. « La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali : étude et manuel de formation », Bamako, Fondation Friedrich Ebert, février 2004.
118. Boya DEMBÉLÉ, « Problématique des bourgoutières devant les tribunaux de Mopti » in Litiges fonciers au Mali, op. cit. p. 105.
119. Daouda CISSÉ, « Le contentieux en matière domaniale et foncière », in Litiges Fonciers au Mali, p. 63.
120. Ibidem, p. 65.
121. Le nouveau Code de procédure civile, commerciale et sociale a rendu le pourvoi en cassation suspensif dans tous les litiges fonciers, y compris ceux relatifs aux droits fonciers coutumiers (art 615, alinéa 2 CPCCS).
122. Mamadou Ben chérif DIABATIÉ, « Les mécanismes traditionnels de prévention et de rè-

- glements des conflits communautaires », communication au Premier Forum National de la Société Civile sur la Gouvernance Démocratique de la Sécurité au Mali, Bamako, 29 au 29 janvier 2007. Cf. également Youssouf Tata Cissé et Jean-Louis SAGOT-DUVAUROUX, « La charte du Mandé et autres traditions du Mali », Paris, Éditions Albin Michel, 2003.
123. Amadou Hampaté BA et Jacques Daget, *L'Empire Peul du Macina (1818-1853)*, Paris, Les Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Abidjan, 1984, p. 61 et 62.
  124. Littéralement le « trésor public » en arabe.
  125. Selon Mamadou Ben chérif Diabaté, qui est le Président de l'Association des Communicateurs traditionnels du Mali, l'efficacité de la conciliation traditionnelle a été reconnue déjà dans le Mali du XIII<sup>e</sup> siècle, alors qu'elle n'apparaît dans le débat judiciaire en Occident que dans les années 1940. Cf. Zeïni Moulaye, « Rapport du Premier Forum National de la Société Civile sur la Gouvernance Démocratique de la Sécurité au Mali », Bamako, Coopération Technique Belge (CTB), janvier 2007, p. 12.
  126. « Kaso », en Bambara, vient du mot « cachot ». La langue bambara ignorait le terme avant cet emprunt au français.
  127. Il en est ainsi entre Malinké et Peuhl, Sarakholé et Bambara, Sarakholé et Maure, Dogon et Bozo, Peuls et Forgerons, Dogons et Songhoï etc.
  128. Adama yoro Sidibé, *Droit et Pratique du droit au Mali*, Bamako, Éditions Jamana, 2007, p. 133.
  129. Un tel dispositif est du reste déjà prévu dans le cadre de la loi portant création de la nouvelle École Nationale d'Administration (ENA). Il s'agira donc d'en faire une adaptation pour ce qui concerne l'Institut National de Formation Judiciaire.
  130. Illustre avocat, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Mali, Me Demba DIALLO est le fondateur de l'Association malienne des droits de l'homme (AMDH). Il a joué un rôle déterminant dans la révolution du 26 mars 1991 et l'avènement de la démocratie au Mali.
  131. Jacques VERGÈS, *Beauté du crime*, Paris, Éditions Plon, 1988, 214 pages.
  132. Émile POLLACK, *La parole est à la défense*, Paris, Éditions, 1965. À cette question lancinante, ce célèbre avocat français répond : « si on veut que le magistrat demeure fort et grand sur son trône de nuages, il ne faut pas chercher à le rabaisser. Que l'État tienne ses fonctionnaires pour être à son service, mais qu'il ne touche jamais à ses magistrats. »
  133. Article 81 de la Constitution.
  134. Article 82 de la Constitution.
  135. C'est l'œuvre de M. Boubacar SIDIBÉ qui a été successivement Premier Président de la Cour d'Appel, Président de la Cour Suprême du Mali et Ministre de la justice.
  136. Cette importante réforme est l'œuvre de M. Diango SISSOKO qui a été, de 1982 à 1991, Directeur du Cabinet du Ministre du travail et de la fonction publique, Ministre de la justice puis Ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République.
  137. En 2005, l'État a fait un grand effort de dotation budgétaire qui a permis au ministère de la Justice de bénéficier de plus de 6 % du budget national.
  138. Le juge de paix de Goudam a été assassiné pendant la rébellion du Nord en 1991 tandis que le juge de paix de Dioïla l'a été par des gens appartenant à une secte religieuse musulmane communément appelée « les pieds nus ».
  139. Une des dernières agressions fortement décriées par les médias et qui a occasionné une marche sur le ministère de tutelle est celle menée, en 2006, contre le journaliste de

- « Radio Klédu » Hamidou KONÉ dit Dragon. Flagrant et violent, ce cas relève juridiquement du banditisme. Il y a quelques années, le journaliste Cheick Oumar KONARÉ a également subi une agression. Certaines radios privées, notamment du « Groupe Kaira », subissent de temps à autre des actes réducteurs de la liberté de la presse.
140. Sous l'empire de l'ancien Code de procédure pénale, on parlait de « détention préventive » et de « liberté provisoire ». Désormais, la loi parle de « détention provisoire » et de « liberté » tout court. Cette évolution sémantique est révélatrice d'une certaine volonté de changement.
141. Au cours de la rentrée judiciaire 2002-2003, le magistrat Cheick Mohamed Chérif Koné, procureur de la République près le TPI de Kayes, a abondamment déploré les insuffisances qui marquent l'exécution : « Le traitement des difficultés liées à l'exécution des décisions de justice occupe une place de plus en plus grande dans les activités des procureurs de la République et des Juges de paix à compétence étendue. Ils sont sollicités quotidiennement soit par les parties soit par les huissiers de justice, qui demandent leur appui afin d'obtenir l'assistance de la force publique ou pour déclencher des poursuites pénales, suite à des comportements constitutifs d'infractions à l'occasion des opérations d'exécution. Un grand nombre des dossiers déposés devant le bureau de l'Association Malienne des Droits de l'Homme a essentiellement trait à l'exécution ou à des difficultés d'exécution des décisions de justice exécutoires. »
142. Voir « Le Médiateur de la République : Rapport annuel 2005 », Bamako, août 2006, 108 pages.
143. Le surpeuplement des prisons est très perceptible dans les grands centres urbains comme Bamako, Ségou, Kayes, Sikasso et Mopti. La Maison de correction et d'arrêt (MCA) de Bamako qui avait été conçue pour 400 détenus en compte régulièrement 1100, voire plus. Sur ce millier, plus de 800 sont des détenus préventifs. Cela interpelle les magistrats qui ordonnent le placement en détention provisoire et qui doivent veiller au respect scrupuleux des délais édictés par le Code de procédure pénale.
144. Depuis 1998, un Centre de détention et de rééducation pour femmes et un autre pour mineurs ont ouvert leurs portes à Bollé, dans la périphérie de Bamako, mais la situation est inchangée pour les autres localités.
145. Me Kassoum TAP, ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Mali, aujourd'hui député et vice-président à l'Assemblée Nationale, a déposé en 2005 une proposition de loi d'abolition de la peine de mort demeurée sans suite.
146. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Problématique de l'accès des femmes à la justice en République du Mali », Communication présentée au Colloque international sur des processus de réforme de la justice, Bamako, 18-20 septembre 2006, p. 5.
147. Ibidem. Me Zouboye note qu'en 2005, « la clinique Juridique du consortium AJDF a reçu 175 femmes dont 65 femmes pour des procédures de divorce. Une (1) femme (défendresse) a tenu jusqu'à la fin de la procédure. Elle a gagné son procès. Huit (8) femmes ne sont plus revenues, après leur première visite. Les autres viennent de façon épisodique selon que leur situation économique le permet et puis elles abandonnent. En 2006, la clinique a reçu 109 femmes dont 38 pour des affaires de divorce. Trois (3) femmes n'ont pas pu régler les frais pour déposer la requête, treize (13) femmes ont abandonné la procédure, sept (7) femmes seulement ont suivi leur dossier. Parmi elles deux (2) ont eu gain de cause. Même si l'on peut noter un certain gain d'efficacité des cliniques juridiques, le nombre décroissant des plaignantes ne peut manquer de laisser entrevoir l'in-

- crédulité et la lassitude des femmes devant la machine judiciaire. »
148. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Problématique de l'accès des femmes à la justice en République du Mali », *op. cit.* p 4.
  149. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Modifications législatives espérées par les femmes », Communication présentée au Colloque international sur des processus de réforme de la justice, Bamako, 18-20 septembre 2006.
  150. Secrétariat d'État chargé de l'Action Sociale et de la Promotion féminine en 1991, Commissariat à Promotion des Femmes en 1992 et Ministère de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille en 1997.
  151. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Modifications législatives espérées par les femmes », *op. cit.*
  152. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Problématique de l'accès des femmes à la justice... », *op. cit.* p. 5.
  153. *Ibidem.*
  154. *Ibidem.*
  155. Les éléments de propositions ont trait au mariage, aux droits et devoirs respectifs des conjoints, au divorce et la séparation de corps, aux régimes matrimoniaux, au droit de la parenté et de la tutelle, aux successions et aux libéralités.
  156. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Modifications législatives espérées par les femmes », *op. cit.* « Les points qui ont fait l'objet de critiques de la part des députés sont les suivants : l'article 2 du protocole qui oblige les États membres à combattre la discrimination à l'égard des femmes et à prendre des mesures concrètes pour inscrire le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les Constitutions et les autres textes législatifs internes ; l'article 9 qui traite de la sous-représentation des femmes dans les organes de décision et qui dispose que les États doivent entreprendre des actions positives spécifiques pour promouvoir la gouvernance participative et la participation paritaire des femmes à la vie politique. Ils doivent également prendre des mesures qui garantissent la parité à tous les niveaux des processus électoraux ; l'article 21 relatif aux droits de succession qui donne droit à la veuve à une part équitable dans l'héritage de son conjoint et qui stipule, en outre, que comme les hommes, les femmes ont le droit d'hériter de leurs parents en parts équitables. »
  157. Me Fatimata Dicko-Zouboye, « Problématique de l'accès des femmes à la justice... », *op. cit.* p. 2.
  158. Cissé (A.), Mali : une démocratie à refonder, Paris, Éditions L'Harmattan, 2006, p. 74.
  159. *Ibidem*, p. 75.
  160. Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, *op. cit.* p. 69.
  161. Zéni Moulaye, Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi du développement durable, Bamako, Éditions Fondation Friedrich Ebert, décembre 2005, p. 89.
  162. Il avait formé le premier gouvernement de la troisième république le 9 juin 1992.
  163. Extrait du message à la nation du Président de la République prononcé le 9 avril 1993, cité par Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, *op. cit.* p. 71.
  164. Pascal Baba COULIBALY, « La foire aux idées : 175 questions à une nation », *L'Indépendant* N° 1763 du 25 juillet 2007, p. 4.
  165. C'était notamment l'opinion répandue par le Collectif des Partis Politiques de l'Opposition (COPPO).
  166. Moussa KONATÉ, Ils ont assassiné l'espoir, Paris, L'Harmattan, 1992.

167. Ali Cissé, *op. cit.* p. 59 et suivantes.
168. Articles 81 et 82 de la Constitution de la République du Mali.
169. Hawaï KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », *op. cit.* p.
170. *Ibidem.*
171. Juge traditionnel musulman.
172. Hawaï KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », *op. cit.* p. 3.
173. Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, *op. cit.* p. 71.
174. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la Justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999, p. 56.
175. Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, *op. cit.* p. 72.
176. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », Bamako, Ministère de la Justice, Comité de Pilotage du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (CP-PRODEJ). Cf. également site PRODEJ : [ucprodej@afribone.nct.ml](mailto:ucprodej@afribone.nct.ml)
177. Pour plus de détails, se référer aux rapports des Concertations régionales et au rapport général du Forum National sur la Justice au Mali.
178. Mangal TRAORÉ, « Note sur la réforme de la justice », décembre 1998, p. 1.
179. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 4.
180. *Ibidem.*
181. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 4. Plus de 80 % des professions privées (avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, experts judiciaires, etc.), 32 % des magistrats, 93,5 % des avocats et 80 % des notaires étaient concentrées dans la capitale : Bamako.
182. *Ibidem.*
183. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 4.
184. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 5.
185. *Ibidem.*
186. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 15. .
187. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », *op. cit.* p. 16.
188. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », *op. cit.* p. 2. On est là devant un double problème de communication et de compréhension entre le juge et le justiciable : i) la justice est rendue en français, langue officielle mais étrangère, dans un pays où 72 % de la population est illettrée dans cette langue ; ii) le langage juridique lui-même est ésotérique et n'est accessible qu'aux seuls initiés en droit. Du coup, dans la majorité des cas, le juge et le justiciable ne parlent ni la même langue ni le même langage. Cela a été souligné à suffisance, plus haut, dans la partie consacrée aux problématiques majeures de la justice.
189. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », *op. cit.* p. 2.
190. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », *op. cit.* p. 3.
191. *Ibidem.*
192. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », *op. cit.* p. 5.
193. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », *op. cit.* p. 3.
194. Ali Cissé, Mali, une démocratie à refonder, *op. cit.*
195. Extrait du discours de Me Fanta SYLLIA, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, à

- l'occasion du Colloque international sur l'« Analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire ». Bamako 18-20 septembre 2006, p. 5.
196. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 5.
197. Hawaï KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, (M.G.), « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », op. cit. p. 3.
198. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 11.
199. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », op. cit. p. 3.
200. Ibidem.
201. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », op. cit. p. 3.
202. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 13.
203. Ibidem.
204. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 14.
205. Pour plus de détails, se référer au « Rapport général du Forum National sur la Justice » ainsi qu'au « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999.
206. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 14.
207. Ibidem.
208. Cf. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 16.
209. Alphonse DE LAMARTINE, « La mort du loup », cité de mémoire.
210. Cf. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 15-16.
211. Ibidem.
212. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 18.
213. Décret N° 98-186 P/M-RM du 21 mai 1998.
214. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 1.
215. « La justice, une responsabilité partagée », Note de synthèse du Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ), Comité de Pilotage du Projet d'Appui à la Réforme de la Justice, février 2000, p. 3.
216. Les Concertations Régionales se sont déroulées du 15 octobre au 15 novembre 1998, le Forum National sur la Justice s'est tenu du 30 mars au 3 avril 1999 et la Table Ronde des bailleurs de fonds le 31 mars 2000.
217. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999, 151 pages.
218. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 18.
219. Hawaï KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », op. cit. 4.
220. « Rapport général du Forum National sur la Justice au Mali », op. cit., p.p. 5-6-7.
221. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 80.
222. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 80.
223. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre, 1999.
224. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », 36 pages.
225. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 32.

226. « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », op. cit. p. 6.
227. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 7.
228. Ibidem.
229. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 15.
230. Mamadou DIALLO (et Consorts), « Étude diagnostique sur la corruption dans le milieu judiciaire », Bamako, Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ), juillet, 2004, 52 pages
231. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 17.
232. Ibidem.
233. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 22.
234. Ibidem.
235. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 30.
236. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice, op. cit. p. 2.
237. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice, op. cit. p. 32.
238. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 8.
239. Discours de Me Fanta Sylla, ministre de la Justice, Garde des Sceaux, au Colloque sur l'« Analyse de processus de réforme juridique et judiciaire », tenu à Bamako du 18 au 20 septembre 2006.
240. TRAORÉ Mangal, « Note sur la réforme de la justice », PRODEJ », décembre 1998.
241. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 7.
242. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 13.
243. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 14.
244. « Rapport des études de diagnostic et de planification détaillée », Projet d'appui à la mise en œuvre/Consortium Genivar/M3F-Université d'Ottawa, mai 2004, 260 pages.
245. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 2.
246. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice, op. cit. p. 3.
247. Intervention de Maître Abdoulaye GARBA TAPO, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux (juin 2002 - avril 2004), à l'occasion de sa rencontre avec les Chefs des services centraux, des juridictions et de parquet, à Bamako, 18 mars 2004. Quarante jours après cette déclaration « enflammée », le 29 avril 2004, Me TAPO a été remercié et remplacé par Me Fanta Sylla, Bâtonnier de l'Ordre des avocats. Y a-t-il là une relation de cause à effet. Apparemment non. En fait c'est le Premier ministre, Ahmed Mohamed AG HAMANI, qui avait rendu sa démission et celle de l'ensemble du gouvernement. On aura seulement remarqué que Me Tapo n'a pas été reconduit par le nouveau Premier ministre Ousmane Issoufi MAÏGA, alors même qu'il promettait de « secouer le cocotier ».

248. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 19.
249. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 2006, à l'occasion de l'inauguration du plus beau et du plus coûteux bâtiment de la justice, la Ministre de la justice a souligné que les investissements massifs dans les infrastructures visent à « réarmer tant matériellement que moralement la justice de notre pays, [et à la] hisser à hauteur respectable des attentes de notre peuple au nom duquel justice est rendue ». Prenant la parole, peu après elle, le Chef de l'État a déclaré que « le Mali attend des juges qu'ils disent le droit avec responsabilité et célérité ».
250. « L'état de droit n'est pas dans la législation, dit Yves GAUDEMET. Il est dans les esprits et dans les mœurs. »
251. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice, op. cit. p. 32.
252. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 3.
253. Aung San SUU KYI, patriote birmane et Prix Nobel de la Paix, dans *Jeune Afrique* N° 1641 du 18 au 24 juin 1982, p. 3.
254. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 32.
255. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 32.
256. Ibidem.
257. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 33.
258. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 3.
259. Ibidem.
260. Ibidem.
261. Ibidem.
262. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 2.
263. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 3.
264. Discours de Madame le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, à l'occasion du Colloque international sur l'« Analyse de processus de réforme juridique et judiciaire », Bamako, 18-20 septembre 2006.
265. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 33.
266. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 34.
267. « Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », op. cit. p. 33.
268. Hawaï KANTÉ et Mamadou Gaoussou DIARRA, « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », op. cit. p. 3.
269. Ali Cissé, Mali : une démocratie à refonder, op. cit. p. 151.
270. Source : site PRODEJ : [ucprodej@afribone.net.ml](mailto:ucprodej@afribone.net.ml)

## ANNEXE II

### RAPPORT GÉNÉRAL DU FORUM NATIONAL SUR LA JUSTICE AU MALI <sup>270</sup> avril 1999

L'an mil neuf cent quatre-vingt-dix-neuf, du 30 mars au 3 avril 1999 s'est tenu à Bamako, au Palais des Congrès le Forum National sur la Justice au Mali, organisé par le Ministère de la Justice en collaboration avec le Comité de Pilotage du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (CP-PRODEJ). Ces assises ont revêtu un éclat particulier grâce à la présence du Chef de l'État qui a personnellement présidé l'ouverture solennelle de la cérémonie, des membres du gouvernement et des institutions de la République, la participation effective d'éminentes personnalités du monde judiciaire, universitaire, des praticiens du droit, tant étrangères que nationales, des partenaires techniques et financiers ainsi que des membres de la société civile.

Huit séances plénières et huit ateliers se sont penchés sur les thèmes suivants :

- État des lieux,
- L'accès à la justice,
- Justice et droits de l'homme,
- Indépendance et responsabilité du juge,
- Modes alternatifs de règlement des conflits,
- Protection des droits de la femme, de l'enfant et des couches défavorisées,
- Justice et Corruption,
- Justice et Média.

Ces différents thèmes ont suscité des échanges féconds dans le respect mutuel, la courtoisie et la franchise. Ces échanges peuvent se résumer ainsi :

#### PREMIER THÈME : ÉTAT DES LIEUX

Le Forum a fait le constat que la rencontre se tient à la suite d'une fracture entre la justice et la société au nom de laquelle, elle est rendue ; de l'inadéquation du droit positif avec certaines réalités socioculturelles du pays, de l'état de dénuement général des services judiciaires tant en ressources humaines, matérielles, que financières et la nécessité d'un développement institutionnel et de modernisation desdits services. Le patrimoine immobilier est vétuste et insuffisant, de nombreuses juridictions sont logées dans les bâtiments baillés par l'État ; inadaptés aux conditions actuelles de travail. Certes des efforts de rénovation ont été faits, mais ils restent insuffisants.

Les outils de travail sont archaïques, et les agents ne sont pas généralement formés aux techniques bureaucratiques susceptibles d'apporter des gains de productivité. La part du budget national consacrée à la justice est extrêmement faible.

L'insuffisance des personnels est notoire à tous les niveaux, l'absence de plan de carrière adéquat et de code de déontologie et parfois même de statut est constante, l'Institut National de Formation Judiciaire chargé de former les personnels rencontre beaucoup de difficultés.

La plupart des textes sont d'inspiration étrangère et ne tiennent pas compte des réalités actuelles du pays ; ils contiennent beaucoup de lacunes et de faiblesses.

Au plan judiciaire, le pays est insuffisamment couvert.

Les services centraux de la Justice connaissent des difficultés d'organisation et de fonctionnement lié à leur assimilation aux services centraux tels que prévus par la Loi 94-009 du 24 mars 1994 portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de fonctionnement des services publics.

## DEUXIÈME THÈME : ACCÈS A LA JUSTICE

---

Le premier handicap d'accès à la justice est la langue car la distribution de la justice se fait dans une langue étrangère, incomprise par la plupart des citoyens maliens qui renoncent très facilement à l'exercice de leurs droits à cause de cette difficulté. L'étendue du territoire, l'insuffisance des voies de communication et des juridictions constituent aussi un handicap à l'accès à la justice. Des vides juridiques existent dans certains domaines et mettent les usagers dans l'embarras.

Les centres d'accueil et d'orientation des justiciables sont insuffisants et ceux existant sont tenus par un personnel peu qualifié.

Le mauvais découpage territorial, l'insuffisance des personnels, l'anachronisme des textes, le manque d'intégrité des agents, l'absentéisme des assesseurs et leur moralité, le coût élevé des procédures (consignation, honoraires, frais de copies de pièces), l'inefficacité de la loi sur l'assistance judiciaire ajoute aux difficultés d'accès à la justice.

## TROISIÈME THÈME : JUSTICE ET DROITS DE L'HOMME

---

La constitution du Mali représente un progrès considérable en matière de droits de l'homme ; mais un décalage existe entre les principes proclamés et les réalités du terrain. Certaines détentions sont encore trop longues, les procédures judiciaires sont lentes, et la notion de procès équitable, dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant est parfois synonyme de leurre.

Les prisons regorgent d'effectifs pléthoriques sans distinction entre majeurs et mineurs, condamnés et prévenus. Les conditions de garde à vue sont déplorables, parfois il n'existe aucune distinction entre hommes, femmes et enfants ; le dépassement des délais légaux est fréquent. Les principes comme la présence de l'avocat à l'enquête préliminaire, le droit pour le suspect gardé à vue de se faire examiner par un médecin de son choix, l'interdiction des sévices corporels ne sont pas toujours respectés.

Les conventions internationales ratifiées par le Mali sont ignorées dans la pratique quotidienne de certains responsables, les peines de substitution à l'emprisonnement ne sont pas suffisamment développées.

## QUATRIÈME THÈME : INDÉPENDANCE ET RESPONSABILITÉ DU JUGE

---

L'indépendance du juge réside dans le devoir de se prononcer à l'abri de toute intervention dissimulée ou apparente. La justice est le dernier recours du citoyen, en ce sens elle doit être indépendante tant à l'égard des parties au procès qu'à celui des pouvoirs publics.

Le principe de l'indépendance est parfois mal interprété par les juges et mal perçu par les justiciables. Biens de juges ne saisissent leur indépendance que dans leurs relations avec les responsables politiques et administratifs. D'autres très souvent occultent les devoirs qu'elle leur impose.

#### **CINQUIÈME THÈME : JUSTICE ET CORRUPTION**

---

La corruption est un fléau qui touche tous les secteurs de la vie sociale. Mais elle n'est pas tolérable au niveau de la justice en raison de la spécificité de la mission du juge. Le phénomène de la corruption se généralise, s'aggrave au fil du temps parce que ces causes profondes se sont incrustées dans la société elle-même, dans les valeurs nouvelles qu'elle développe et qui se traduisent dans les styles de vie, dans les comportements quotidiens, dans les mentalités, dans les rapports de cohabitation entre les hommes.

#### **SIXIÈME THÈME : PROTECTION DES DROITS DE LA FEMME, DE L'ENFANT ET DES COUCHES DÉFAVORISÉES**

Malgré la sollicitude du législateur en faveur de la femme, de l'enfant et des couches défavorisées, l'analyse des textes mettant en jeu l'exercice des droits de ces personnes révèle des insuffisances et des contraintes liées à l'application de la législation. Les matières concernées sont le mariage et la tutelle, le droit à l'intégrité physique, l'accès de la femme rurale à la propriété foncière.

Il n'existe aucune disposition législative en matière successorale.

Les enfants ne bénéficient pas de dispositions spécifiques de protection et leur adoption facile ainsi que les trafics dont ils font l'objet ont tendances à se généraliser. Les tribunaux pour enfants et les centres spécialisés sont presque inexistantes.

Les dispositions discriminatoires existent encore dans la législation en ce qui concerne ces couches et les instruments internationaux demeurent insuffisamment mis en œuvre.

#### **SEPTIÈME THÈME : MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS**

La recherche d'un cadre consensuel et efficace de résolution des conflits n'est point chose aisée surtout dans un contexte caractérisé par des mutations mal maîtrisées. La montée des contestations dans tous les domaines atteste de l'existence d'une crise institutionnelle et de la nécessité d'une refondation du système judiciaire. Face à cette situation, il y a nécessité urgente de capitaliser l'existant positif et d'imaginer de nouveaux mécanismes et de nouvelles législations capables de générer un nouveau cadre cohérent de prévention et de gestion des conflits conforme à nos réalités.

#### **HUITIÈME THÈME : JUSTICE ET MÉDIAS**

---

Une presse libre et une justice indépendante constituent les piliers de l'État de droit. Toutefois la justice est considérée comme un milieu difficilement accessible aux médias. L'exigence de concilier les besoins de l'information avec le secret de l'instruction et la présomption d'innocence accroît l'incompréhension entre justice et média.

Les difficultés d'accès aux textes et le faible niveau de formation des journalistes constituent également des obstacles.

## RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES LE FORUM NATIONAL SUR LA JUSTICE

Considérant l'état des infrastructures, des personnels, de la formation et des textes,

### Recommande :

- La réorganisation et la réhabilitation de l'espace judiciaire, condition de la modernisation du fonctionnement de la justice ;
- Le recours à l'informatique pour rendre plus fiable et plus rapide l'établissement des statistiques judiciaires ;
- L'automatisation de l'édition des jugements ;
- La tenue du casier judiciaire central ;
- L'échange d'informations entre les juridictions ;
- La préparation du personnel judiciaire à l'utilisation de l'outil informatique ;
- L'adaptation de l'architecture pénitentiaire aux conditions matérielles du pays ;
- La délocalisation de la maison d'arrêt de Bamako et de toutes les prisons situées à l'intérieur des camps de la garde nationale ;
- L'allocation de ressources financières à la justice à la hauteur de ses missions ;
- Le recrutement du personnel en nombre suffisant à court terme en fonction du critère de compétence mais aussi de probité morale ;
- La relecture du statut de la magistrature afin de prendre en compte : l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur, le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans eu égard à la pénurie, la revalorisation de la grille indiciaire ;
- L'élaboration d'un statut particulier pour les greffiers, les secrétaires des greffes et parquets ;
- La relecture des autres statuts des professions juridiques et judiciaires (avocats, notaires, huissiers, commissaires priseurs) ;
- La révision de la situation particulière des surveillants de prison dans le sens de la dotation de l'ensemble des personnels d'un statut spécial complétant le statut général des fonctionnaires en ce qui les concerne et les statuts particuliers ;
- L'élaboration rapide d'un code de déontologie propre à chaque corps judiciaire ;
- La formation continue obligatoire pour tout le personnel ;
- La relecture des textes usuels afin de les adapter à nos réalités et aux impératifs de l'intégration Africaine ;
- Le renforcement de la couverture judiciaire du pays par la création de nouvelles Cours d'Appel, de nouveaux Tribunaux Administratifs, de Commerce et pour enfants ;

- La redéfinition de l'organisation et du fonctionnement des tribunaux de 1<sup>re</sup> Instance de Bamako ;
- La relecture de la loi relative à l'organisation judiciaire du Mali dans le sens de la suppression progressive du juge de Paix à Compétence Étendue ;
- La création d'un tribunal de 1<sup>re</sup> instance à Kidal avec l'uniformisation des indemnités de tous les agents de la région ;
- La définition d'un statut spécial pour les services centraux du Ministère de la Justice.

Considérant les innombrables difficultés d'accès liées dans une large mesure aux constats fait dans l'état des lieux :

**Recommande :**

- La formation d'un corps d'interprète formé en droit et rémunéré en conséquence ;
- La traduction et la diffusion des textes législatifs en langues nationales ;
- La création d'un centre d'information et de documentation spécialisée dans la collecte, le traitement, la diffusion et la mise à jour des textes et de la jurisprudence ;
- L'élaboration rapide d'un code de succession ;
- La réduction des frais et des coûts de procédure ;
- L'accélération de l'adoption de la loi sur l'assistance judiciaire ;
- L'instauration du juge de la mise en état des procédures pour accélérer le cours de la justice ;
  
- La fixation d'un délai pour la rédaction des factums et de la délivrance des expéditions. ENGAGE le gouvernement à assurer de façon diligente l'exécution des décisions de justice.

Considérant que le respect des droits humains est un des piliers de la démocratie :

**Recommande :**

- Le respect de la présomption d'innocence ;
- Le respect strict de l'intégrité physique des suspects gardés à vue et le respect des délais légaux ;
- L'amélioration et l'humanisation des conditions de garde à vue et de détention ;
- L'observation effective des traités et conventions ratifiés par le Mali notamment ceux relatifs à la notion de procès équitables, dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial ;
- L'adoption rapide d'une loi relative à la présence de l'avocat à l'enquête préliminaire ;
- La formation des juges spécialisés dans la répression de la violation des droits de l'homme ;

- L'introduction des travaux d'intérêt général dans la législation pénale comme une alternative à l'emprisonnement.

\* **Donne mandat** au Ministère de la justice de mener une réflexion sur la peine de mort. Considérant la nécessité pour une démocratie de protéger, de promouvoir l'indépendance du juge :

**Recommande :**

- Le renforcement de l'indépendance de la Magistrature mais dans le strict respect de la déontologie ;
- Le développement par les juges d'un système approprié de communication en direction des populations pour la pacification des rapports ;
- La lutte contre la corruption dans la magistrature et dans tous les autres secteurs de la vie nationale.

Considérant la nécessité d'encourager le règlement extrajudiciaire des conflits pour désengorger les tribunaux et accélérer les transactions :

**Recommande :**

- L'expérimentation plus poussée de la conciliation, de la médiation, de la transaction et de l'arbitrage avant d'en faire des modes autonomes de règlement des conflits ;
- **ENGAGE** les autorités à une réflexion plus poussée sur la mission à confier aux cadis et autres organes traditionnels ;

**Recommande :**

- Dans le cadre de la médiation la création de réseau mettant en contact des gens appartenant à une aire géographique donnée,
- La constitution d'une documentation sur tous les programmes se rapportant à la paix et à la civilité en tant qu'outils culturellement adaptés au règlement des conflits.

Considérant l'impact négatif de la corruption tant sur la société que sur les institutions,

**Recommande :**

- La création d'un observatoire de lutte contre la corruption ;
- L'instauration d'un système régulier et efficace de contrôle des acteurs de la justice par le renforcement de l'inspection des services judiciaires ;
- La répression systématique en cas de corruption avérée ;
- L'amélioration des conditions de vie et de travail des acteurs de la justice ;
- La publication des rapports de contrôle, de l'exécution du budget de l'État ;
- La possibilité pour tout citoyen d'obtenir la communication des dossiers de la direction des marchés publics et d'attaquer devant les juridictions compétentes, et ceux qui enfreignent à la loi et aux intérêts particuliers ;
- L'inscription au programme de l'École Régionale Supérieure de la Magistrature, des questions ethniques et déontologiques.

Considérant l'important rôle des médias dans la formation et la sensibilisation des citoyens,

**Recommande :**

- La relecture des textes sur la presse et la formation continue des journalistes en matière juridique et judiciaire ;
- La création de bureaux de presse auprès des Cours et Tribunaux.

Considérant l'impérieuse nécessité de protéger la femme, l'enfant et les couches défavorisées,

**Recommande :**

- La relecture de tous les textes contenant des dispositions discriminatoires à l'endroit des personnes ci-dessus visées ;
- La mise en œuvre des moyens contraignants dans le recouvrement des pensions alimentaires et dommages intérêts en faveur des femmes et des enfants ;
- La création de centre d'accueils et de placement pour enfants et mineurs ;
- La lutte contre les adoptions internationales faciles contraires aux intérêts de l'enfant et la lutte contre le trafic d'enfants ;
- L'adoption de mesures discriminatoires positives en faveur des couches défavorisées ;
- L'harmonisation du code du mariage et de la tutelle avec le code du commerce à propos de l'autorisation maritale pour l'exercice de la profession de commerçant ;
- La suppression du divorce sanction ;
- L'adoption d'un code de succession ;
- La définition ou la précision des notions d'excès sévices et injures graves en matière de divorce ;
- L'adoption de loi aggravant les peines en cas d'abus délibéré sur les personnes défavorisées ;
- L'accélération de l'adoption de la loi sur les groupes vulnérables ;
- L'adoption urgente des 22 règles d'égalisation des chances.

Conformément à la décision du Forum National les résolutions des différents ateliers sont annexées au présent rapport dont elles font partie intégrante.

Fait à Bamako, le 3 avril 1999.

# ANNEXE III

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET DOCUMENTAIRES

---

### I. TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

---

Constitution de la République du Mali du 25 février 1992, in DIAWARA (Daba), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la III<sup>e</sup> République*, Bamako, Société Malienne d'Édition, 1994, pp. 17-234.

Loi N° 96-071/AN-RM du 16 décembre 1996 portant Loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

Décret N° 94-201/R-RM, du 3 juin 1994, fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels.

Décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des secrétariats généraux des départements ministériels.

Décret N° 90-231/P-RM du 1<sup>er</sup> juin 1990, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Nationale de l'Administration de la Justice.

Décret N° 01-073/P-RM du 12 février 2001 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Inspection des Services Judiciaires.

Décret N° 04-744-P-RM du 13 mai 2004 portant répartition des services publics entre la primature et les départements ministériels.

Loi N° 94-042/AN-RM du 13 octobre 1994 portant création et organisation de la profession d'Avocat.

Loi N° 95-069/AN-RM du 25 août 1995 portant Statut des Huissiers de Justice.

Loi N° 96-023/AN-RM du 21 février 1996 portant statut des Notaires.

Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988 portant Institution de charge et Statut des Commissaires priseurs.

Loi N° 88 04/AN-RM du 27 février 1988 portant Institution de charge et Statut des Commissaires priseurs.

Loi N° 88-05/AN-RM du 27 février 1988 portant statut des experts judiciaires.

Loi N° 86-03/AN-RM du 16 janvier 1986 portant création de l'Institut National de Formation Judiciaire.

Loi organique N° 3-29/AN-RM du 21 août 2003 portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

« Protocole d'Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mali concernant le Programme décennal de développement de la justice », Bamako, 23 juin 1998.

Décrets N° 95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales

Décret N° 96-119/P-RM du 11 avril 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributs des représentants de l'État au niveau du District de Bamako

## II. OUVRAGES

---

BÂ (Amadou Hampaté), DAGET (Jacquet), *L'Empire Peul du Macina (1818-1853)*, Abidjan, Nouvelles Éditions Africaines, 1984.

CISSÉ (Ali), *Mali : une démocratie à refonder*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2006, 206 pages.

CONAC (Gérard), *Les Cours Suprêmes en Afrique*, Paris, Éditions, 1988.

DE SOTO (Hernando), *Le Mystère du capital*, Paris, Nouveaux Horizons, 2002

DIAWARA (Daba), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la III<sup>e</sup> République*, Société malienne d'édition, collection repères, 1994, 286 pages.

JOUBE (Edmond), *Relations Internationales du Tiers-monde et droit des peuples*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Éditions Berger-Levrault, collection Tiers-monde en marche, 1979, 586 pages.

KONATÉ (Moussa), *Ils ont assassiné l'espoir*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1993.

LE ROY (Etienne) « *les Africains et l'institution de la justice – entre mimétismes et métissages* », Paris, Dalloz, 2004.

Moulaye (Zeïni), *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali. Un défi du développement durable*, Bamako, Éditions Imprim Color - Friedrich Ebert Stiftung, 2005, 197 pages.

SAYEGH (Joseph Issa) et IOHOUEFS-OBLIF (Jacqueline), *Harmonisation du droit des affaires*, Bruxelles, Éditions Bruylant, Collection droit uniforme africain, unida, juriscope, 2002.

SIDIBÉ (Adama yoro), *Droit et Pratique du droit au Mali*, Bamako, Éditions Jamana, 2007, 157 pages.

### III. RAPPORTS, ÉTUDES, COMMUNICATIONS

---

CISSÉ (Daouda), « Le contentieux en matière domaniale et foncière », in *Litiges Fonciers au Mali*

« Colloque international sur l'analyse de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, Ministère de la justice, PRODEJ, septembre 2006. »

DEMBÉLÉ (Boya), « Problématique des bourgoutières devant les tribunaux de Mopti » in *Litiges fonciers au Mali*.

DIABATÉ (Ben Chérif), « Les mécanismes traditionnels de prévention et de règlement des conflits communautaires », communication au Premier Forum National de la Société Civile sur la Gouvernance Démocratique de la Sécurité au Mali, Bamako, janvier 2007.

Mamadou DIALLO (et Consorts), « Étude diagnostique sur la corruption dans le milieu judiciaire », Bamako, Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ), juillet 2004, 52 pages.

CANTO (Maurice), « Une justice entre tradition et modernité », in *Le mois en Afrique*, N° 156, 1990.

KANTÉ (Hawaï), DIARRA (Mamadou. Gaoussou), « Rôle et mission des professions judiciaires dans la réforme juridique et judiciaire », communication au Colloque international sur l'analyse comparée de processus de réforme juridique et judiciaire, Bamako, 18-20 septembre 2006.

Canto (Maurice), « Une justice entre tradition et modernité », *Le mois en Afrique*, N° 156, 1990

KEÏTA (Amadou), DIRE (Moussa), « La pratique institutionnelle de la troisième République du Mali - 1992-1997 : l'apprentissage de la démocratie », Bamako, Facultés de Sciences Juridiques et Économiques, 2004.

KORNIO (Ousmane), DIALLO (Abdoul Azziz), « La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali : étude et manuel de formation », Bamako, Fondation Friedrich Ebert, février 2004.

MAÏGA (Soyata), Touré (Abdramane), Hubert LEBLANC, « État des lieux de la justice au Mali », Bamako, Service de la Coopération Canadienne, juillet 1996.

« Le Médiateur de la République : Rapport annuel 2005 », Bamako, août 2006, 108 pages.

« Litiges fonciers au Mali-Doctrine et jurisprudence », Bamako, Ministère de la Justice, Institut de Formation Judiciaire, Fondation Friederich EBERT, Éditions Imprim Color 1997.

« Mali : bilan 2000-2005, Programme Décennal de Développement de Justice », Bamako, 2006

Moulaye (Zeïni), « Premier Forum National de la Société Civile sur la Gouvernance Démocratique de la Sécurité au Mali : rapport général », Bamako, Coalition nationale de la société civile pour la paix et la lutte contre la prolifération des armes légères (CONASCIPAL-Mali) Coopération Technique Belge (CTB), janvier 2007.

PRODEJ, « Pour une justice crédible et réhabilité : rapport du colloque international sur l'analyse de processus de réforme de la justice », Bamako, PRODEJ, septembre 2006, 161 pages.

PRODEJ, « Programme décennal de développement de la Justice (PRODEJ) », Ministère de la justice, Comité de pilotage du projet d'appui à la réforme de la justice (CP-PRODEJ), décembre 1999.

« Rapport Général du Forum National sur la Justice », Bamako, avril 1999, 7 pages.

SONFO (Alphamoye), Ag Indi (Aboubacrine ASSADECK), SANOU (Nangougou), TRAORÉ (Mamadou Seydou), « Guide Pratique du Maire et des conseillers communaux » Bamako, Mission de Décentralisation et des Réformes institutionnelles, juillet 1999.

# ANNEXE IV

## NOTICES BIOGRAPHIQUES DES AUTEURS

---

### Dr Zeïni MOULAYE

Né à Gao (Mali) en 1954, Zeïni MOULAYE est Docteur en Relations Internationales. Sorti du Département de Science Politique de la Sorbonne, il est également titulaire des diplômes suivants :

Licence Es-Sciences Journalistiques et d'Information, Université d'Alger (1977) ;  
Diplôme d'Études Supérieures en Science Politique, Département de Science Politique de la Sorbonne (1979) ;

Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées (DESS) en Organisation politique, administrative et sociale, Département de Science Politique de la Sorbonne (1980) ;  
Certificat en Management, Institut de Management et des Affaires Internationales de l'Université d'Atlanta, États Unis d'Amérique (1987) ;

Certificat en Gestion de Projets, Centre de formation de l'Agence Canadienne de Développement International, ACIDI, Hull (1999).

Conseiller des affaires étrangères en disponibilité, Zeïni MOULAYE a été successivement Chef de la coopération économique bilatérale ensuite Directeur général adjoint des affaires politiques (1985-1987) au Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, Conseiller Spécial du Président de la République pour les questions de politique internationale (1988-1989) et Ministre des transports et du tourisme (1989-1991). De 1994 à 2001, il a été Consultant puis Conseiller Politique de la Coopération canadienne au Mali. De 2001 à 2004, il a servi dans le Système des Nations Unies en qualité de Conseiller Spécial du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED), un programme régional du PNUD couvrant les 15 pays membres de la CEDEAO. Depuis octobre 2004, il est Consultant indépendant. Outre de nombreuses études de recherche et des articles de presse, il est notamment l'auteur ou le co-auteur de plusieurs ouvrages, notamment :

*L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République* (en collaboration avec Dr Amadou KEÏTA), Bamako, Éditions Fondation Friedrich Ebert - Imprim Color, mai 2007, 176 pages ;

*Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi du développement*, Bamako, Éditions Fondation Friedrich Ebert, décembre 2005, 197 pages (traduit en anglais en 2006) ;

*Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les cas de : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal* (ouvrage collectif), Abuja, Éditions Fondation Friedrich, décembre 2004, 239 pages ;

*Société civile et gouvernance de la sécurité* (directeur), Bamako, Éditions Coopération Technique Belge (à paraître en octobre 2007).

**Maître Amidou DIABATÉ**

Maître Amidou DIABATÉ est né le 15 mars 1951 à Bamako. Diplômé de l'École Nationale d'Administration de Bamako et de l'École Nationale de la Magistrature de Paris, il est également titulaire d'un DEA en droit des affaires et d'un doctorat en droit privé. Il a exercé comme magistrat pendant 15 ans avant de devenir avocat.

Maître Amidou Diabaté a été professeur de droit à l'ENA de Bamako de 1985 à 1991 chargé des cours d'introduction au droit social, de droit du travail et de sécurité sociale. Directeur des études de l'Institut National de Formation Judiciaire, il enseigna aux magistrats et greffiers stagiaires les matières comme « juridictions du travail » et « organisation et fonctionnement des greffes ».

Militant des droits de l'homme, syndicaliste et homme politique, il fut membre du CISP (parlement de transition du Mali en 1991-1992) et par deux fois Ministre de la Justice (1993-1994 et 1997-2000).

Outre, une thèse de Doctorat de troisième cycle sur « *les pouvoirs dans l'entreprise en Droits français et africain* » (Paris XIII, 1985), un mémoire de DEA sur « *le contrôle judiciaire des pouvoirs de l'employeur* » (Paris XIII, 1981) et un mémoire de fin d'étude à l'Ena de Bamako sur « *le statut des commissionnaires en douane en République du Mali* », Maître DIABATÉ a produit de nombreuses communications, notamment :

« *La pauvreté saisie par le droit des droits humains : évaluation du dispositif législatif malien de la pauvreté* », Bamako, 2005 (étude présentée au colloque de l'Unesco à Ouagadougou) ;

« *Les contrariétés de décision entre les hautes juridictions constitutionnelles, administratives et judiciaires* », Communication au Colloque international des hautes juridictions africaines, Bamako, juillet 2004 ;

« *L'indépendance du pouvoir judiciaire* », communication à la Conférence panafricaine sur le droit, la justice et le développement, Abuja, Nigeria, février 2004 ;

« *L'indépendance de la magistrature : cas du Mali* » communication présentée au 23<sup>e</sup> congrès de l'IDEF à Paris 2003 ;

« *Défis et perspectives de la démocratie africaine : cas du Mali* », communication à la réunion des Agents politiques des Ambassades du Canada en Afrique de l'Ouest et du Centre, Bamako, février 2004 ;

« *L'Espace d'Interpellation Démocratique (EID) : cadre juridique et institutionnel* », communication au Forum National de Réflexion sur l'EID, Bamako, décembre 2003 ;

« *L'expérience malienne de l'Espace d'Interpellation Démocratique* », communication au Colloque International des Médiateurs et Ombudsman, Bamako, février 2003 ;

« *Les relations entre l'Assemblée Nationale et les autres Institutions* », communication au séminaire de formation des femmes députées, Bamako, 2003 ;

« *Justice et Démocratie* », communication au Symposium International de la Francophonie, Bamako, 2000 ;

« *L'entreprise en difficulté et le sort des travailleurs* », communication au Congrès de l'IDEM, Libreville, 1990 (publiée dans la Revue de l'IDEM en 1991) ;

« *Statut, recrutement et formation des magistrats en République du Mali* », in *Revue Afrique contemporaine*, numéro spécial, Paris 1990 ;

« *Les nullités de l'information* » in « *Justice Info* », Bamako, 1989 ;

« *Les saisies-arrêts en droit malien* », in « *Justice Info* », Bamako, 1989 ;

« *Séparation de la famille africaine* » in *Revue de l'École Nationale de la Magistrature de Paris*, 1987.

Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme du Mali (depuis 2006) et Député à l'Assemblée Nationale (législature 2007-2012), Maître Amidou DIABATÉ exerce toujours comme Avocat et Consultant.

### Professeur Yaya DOUMBIA

Né en 1948 à Bougouni, au Mali, le Professeur Yaya DOUMBIA a effectué ses études primaires dans sa ville natale puis à Sikasso (1955-1965) avant d'entamer le secondaire au Lycée Askia Mohamed (1965-1968) de Bamako. Après le baccalauréat, en 1968, il entre à l'École Nationale d'Administration (Ena), section administration publique, d'où il sort, en 1972, avec un diplôme d'Administrateur civil. Il complète cette formation universitaire par un passage à l'Institut International d'Administration Publique de Paris (IIAP) puis il s'inscrit à l'UNIVERSITÉ DE PARIS I, Panthéon-Sorbonne (1972-1975) où il obtient un Diplôme d'Études Approfondies (DEA) en droit public et un Doctorat de 3e Cycle en administration internationale. Commence alors une riche expérience professionnelle qui lui fera occuper successivement les postes de Directeur adjoint de l'Ena (1976-1978), Directeur général de l'Ena (1978-1983), Professeur de droit à l'École des Hautes Études Pratiques de Bamako (1984-1991), Conseiller Technique au Commissariat à la Réforme Administrative (1992-1993), Conseiller Technique au Ministère de l'Emploi et de la Fonction Publique (1993-1997). Depuis décembre 1997, il est le Président de la Chambre Consultative de la section administrative de la Cour Suprême du Mali.

Outre un mémoire de fin d'études à l'Ena portant sur « les problèmes des populations nomades dans le cercle de NIORO du Sahel » (1972), un mémoire de DEA sur « droit de l'Homme et régimes politiques » (1974) et une thèse de doctorat sur « le dépassement des frontières héritées de la colonisation », le Professeur Yaya DOUMBIA est l'auteur de nombreuses publications et communications, notamment :

« *Contrariétés de décisions entre hautes juridictions administratives, constitutionnelles et judiciaires dans l'espace francophone* », Communication au Colloque international des hautes juridictions africaines, Bamako, juillet 2004 ;

- « *Le rôle du pouvoir judiciaire dans un État démocratique* », janvier 2004 ;
- « *L'exécution des décisions de la justice administrative* », novembre 2003 ;
- « *Le rôle et la responsabilité du juge dans le processus électoral* », novembre 2001 ;
- « *Les rapports entre le citoyen et le service public dans le nouveau contexte démocratique* », Communication au séminaire sur « diffusion du droit et formation à la citoyenneté », mars 1997 ;
- « *L'expérience malienne en matière de réforme administrative* », Communication à un séminaire régional tenu à Windhoek, Namibie, mars 1996 ;
- « *Pour l'instauration d'un Médiateur au Mali* », in *Revue Service Public*, juillet 1995 ;
- « *Environnement administratif et modernisation de l'administration* », Communication à la Conférence des Ministres de la Fonction Publique, Tanger, juin 1994 ;
- « *La protection des usagers des services publics* », Communication au séminaire sur « innovation et simplification des procédures administratives », mars 1992 ;
- « *Les structures de recherche scientifique au Mali* », Communication aux Journées d'études sur la recherche scientifique au Mali, décembre 1992.

Professeur émérite, il a enseigné les relations internationales à l'Ena (1975-1983), la rédaction administrative, le droit civil et le droit des affaires à l'École des Hautes Études Pratiques de Bamako (1984-1991), le droit des sociétés et le droit pénal des affaires à l'Institut Universitaire de Gestion (2003-2007). Depuis 1998, il anime des conférences à l'École d'État-major de Koulikoro, au Mali, sur le thème « les bases juridiques des États africains ».