



UNIVERSITE DE TOULOUSE 1 CAPITOLE

UNIVERSITE DES SCIENCES JURIDIQUES ET
POLITIQUES DE BAMAKO

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

N°13 - 2023

ETUDES DE SCIENCES POLITIQUES, DE DROIT PRIVE ET DE DROIT PUBLIC

sous la direction de Bakary CAMARA
et Mamadou L. DEMBELE

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Revue malienne des sciences juridiques, politiques
Et économiques (REMASJUPE)

ETUDES DE SCIENCES POLITIQUES, DE
DROIT PRIVE ET DE DROIT PUBLIC

Revue malienne des sciences juridiques, politiques
Et économiques (REMASJUPE)
n° 13-2023

**ETUDES DE SCIENCES POLITIQUES, DE
DROIT PRIVE ET DE DROIT PUBLIC**

sous la direction de Bakary CAMARA
et Mamadou L. DEMBELE

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

Copyright et diffusion : 2023

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

ISBN : 978-2-36170-284-7
ISSN (France) : 2555-767X
ISSN (Mali) : 1987-1112

DIRECTEUR DE PUBLICATION, FONDATEUR DE LA REVUE : Pr Bakary CAMARA, agrégé des Facultés, professeur titulaire du Conseil africain et malgaches pour l'enseignement supérieur (CAMES) ; ancien doyen de la Faculté de Droit public de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB).

REDACTEUR EN CHEF : Pr Mamadou Lamine DEMBELE, agrégé des Facultés de droit, Vice-recteur de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB).

COMITE D'HONNEUR :

Pr André CABANIS
Pr Samba TRAORE
Pr Mamadou BADJI

COMITE SCIENTIFIQUE :

- Augustin ANASSE
- Mamadou BADJI
- André CABANIS
- Bakary CAMARA
- Olivier DEVAUX
- Eloi DIARRA
- Alioune Badara DIOP
- Ndiaw DIOUF
- Seydou DIOUF
- Moussa DJIRE
- Ismaïla Madior FALL

Directeur et comités de la publication

- Barnabé Georges GBAGO
- Georges KOBOU
- Adama M. KPODAR
- Augustin LOADA
- Ibrahima LY
- Robert NEMEDEU
- Séraphin NENE BI BOTI
- Mahaman Sanoussi TIDJANI ALOU
- Ibrahim David SALAMI
- Filiga-Michel SAWADOGO
- Samba THIAM
- Samba TRAORE
- Leonardo A. VILLALON

COMITE DE LECTURE :

- MM. les professeurs
- Samba TRAORE
 - Bakary CAMARA
 - Bouréma KANSAYE
 - Ibrahima SAMBA DANKOCO
 - Mamadou BADJI
 - André CABANIS
 - Olivier DEVAUX
 - Georges KOBOU
 - Séraphin NENE BI BOTI
 - Mamadou Lamine DEMBELE
 - Bréhima KAMENA
 - Laurent AGBENOTO
 - Cheick Amala TOURE

PRESENTATION DES DIRECTEURS DE LA PUBLICATION

Bakary CAMARA, agrégé des Facultés, est professeur titulaire du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES). Ancien doyen de la Faculté de droit public de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB) et coordinateur du Laboratoire d'études et de recherches en droit, décentralisation et développement local (LERDDL). Il est actuellement le directeur général de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique du Mali.

Mamadou Lamine DEMBELE est professeur du Mali et maître de conférences agrégé du CAMES à la Faculté de droit public de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB). Docteur de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal et lauréat du cycle supérieur de l'Ecole nationale d'administration de Rabat, au Maroc. Il est actuellement le vice-recteur de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB) et coordinateur-adjoint du Laboratoire d'études et de recherches en droit, décentralisation et développement local (LERDDL). Le professeur Dembélé a à son actif plusieurs travaux académiques, articles et communications scientifiques.

TABLE DES MATIERES

PREFACE

Mamadou Lamine DEMBELE / 17

GOUVERNER AU NOM DU PEUPLE DANS LE CADRE D'UNE TRANSITION POLITICO-MILITAIRE. LES RESSORTS DE LA LEGITIMITE POLITIQUE EN PERIODE DE RUPTURE DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Niandou TOURE et Abdoul Sogodogo /19

PROCESSUS ELECTORAUX AU MALI ET LEUR IMPACT SUR LA PAIX COLLECTIVE

Allaye NIANGALY / 31

LES ENJEUX ELECTORAUX AU MALI ENTRE VIOLENCES ET INTIMIDATIONS POLITIQUES

Ibrahima BAMBA / 43

SYSTEME DE VOTE ET CRISE DE REPRESENTATIVITE AU MALI

Alhousseini BARRO / 67

LA COMPENSATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU MALI : UNE SOLUTION DE PAIX ENTRE MYTHE ET REALITE

Modibo Mohamed FOFANA /93

LE DECOUPAGE TERRITORIAL AU MALI ENTRE DROIT ET POLITIQUE

Mamadou FOMBA et Mory DIALLO / 111

Table des matières

LA DESTITUTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, UN REMEDE
AUX COUPS D'ETAT CYCLIQUES AU MALI ?
JermieCOULIBALY / 129

LES ORGANES DE GESTION DES ELECTIONS EN AFRIQUE DE
L'OUEST : LE CAS DE L'AUTORITE INDEPENDANTE DE GESTION
DES ELECTIONS AU MALI
OumarToumalyDIALLO / 153

LES ASSISES NATIONALES DE LA REFONDATION DU MALI : POUR
L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ÉTAT
Sidi Mohamed COULIBALY / 177

LE SAHEL, UNE ZONE D'INFLUENCE ET DE CONCURRENCE ENTRE
LES PUISSANCES MILITAIRES ET ECONOMIQUES : LE MALI AU
CENTRE DE LA GUERRE UKRAINIENNE
N'golo DIARRA et Moumouni SOUMANO / 201

ANALYSE SYSTEMIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE DES
FINANCES PUBLIQUES AU MALI
Issa SAMAKE / 249

LES CLIVAGES SOCIAUX ET LA PAIX DÉMOCRATIQUE
Jean NJOYA / 279

LA DEONTOLOGIE MEDICALE AU SENEGAL. REFLEXIONS SUR
L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES ACTIVITES MEDICALES DE 1947
À 1967
Amadou Abdoulaye DIOP / 309

Table des matières

LA FABRIQUE DE LA RHÉTORIQUE ARGUMENTATIVE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE PAR L'OPPOSITION EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : LES CAS DU MRC (CAMEROUN), FOPA (GABON) ET DU PDCI (CÔTE D'IVOIRE) 359
Martin Raymond Willy MBOG IBOCK / 359

LA REFORME DE LA JUSTICE AU BURKINA FASO
Kibessoun Pierre CLAVER ET Ampinouor KAMBOU / 407

L'ÉTAT ET LA QUESTION DE SECURITE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE: VERS UN DOUBLE DEPASSEMENT CONCEPTUEL
Zoumana DIARRA / 457

LE NOTARIAT DANS LES ANCIENNES COLONIES FRANCAISES EN AFRIQUE L'(OUEST : L'EXEMPLE DU SENEgal 1893-1960
Amadoiu Abdoulaye DIOP / 491

PREFACE

**Mamadou Lamine DEMBELE
agrégé des Facultés de droit, Université
des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB)**

Le comité scientifique de la REMASJUPE a le plaisir de vous livrer, comme à l'accoutumée, à travers ce 13^{ème} numéro, une palette de contributions scientifiques de haute facture, sur les grands problèmes contemporains auxquels les juristes, les politiques et autres spécialistes des sciences sociales africains sont confrontés dans leurs pays et ailleurs. Cette nouvelle livraison est particulièrement riche des actes des journées de la science politique de l'Université des sciences juridiques et politiques qui se sont tenues les 29 et 30 novembre 2022 sur le thème « *la transition au Mali : enjeux et perspectives dans un contexte de crise* ».

En plus des contributions de ces journées, le numéro a accueilli une multitude de contributions, sous formes de *varia*, sur des sujets aussi intéressants qu'éclectiques sur l'histoire du droit et des institutions, le droit constitutionnel, le droit privé etc. Nos collègues sénégalais, ivoiriens, burkinabé et camerounais, entre autres, n'ont pas dérogé à la tradition en enrichissant par leurs contributions, le débat scientifique sur les évolutions du droit et de la science politique dans une Afrique marquée, ces dernières années, par une révolution, certes lente, mais réelle, dans les rapports avec l'ancien *establishment* et particulièrement les puissances étrangères. Ces évolutions méritent d'être davantage scrutées par les universitaires.

Mamadou Lamine Dembele

Au total, vous trouverez dans cette livraison, une quinzaine d'articles. Que tous ceux qui y ont contribué en soient vivement remerciés et encouragés. Particulièrement, notre partenaire d'édition, les Presses de l'Université Toulouse Capitole, le professeur émérite, André Cabanis qui a su imprimer la constance et la qualité scientifique à notre revue qui fêtera, au passage cette année, son dixième anniversaire. Bonne lecture !

**GOUVERNER AU NOM DU PEUPLE DANS LE CADRE D'UNE
TRANSITION POLITICO-MILITAIRE. LES RESSORTS DE
LA LEGITIMITE POLITIQUE EN PERIODE DE RUPTURE
DE L'ORDRE CONSTITUTIONNEL**

Niandou TOURE,
sociologue, maître-assistant à la Faculté des sciences administratives et politiques (FSAP) de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), rédacteur en chef de la revue *Migrations Société*, chercheur associé aux UMR CEPED (Université Paris Cité, IRD) et DEVSOC (Université Panthéon-Sorbonne, IRD), affilié à l'Institut convergences migrations

et Abdoul SOGODOGO
politiste, maître de conférences à la Faculté des sciences administratives et politiques (FSAP) de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB), membre du Laboratoire gouvernance, sociétés et sécurité (LaGoSS) et de la chaire UNESCO Défis partagés du développement : savoir, comprendre, agir

Résumé : La transition que connaît actuellement le Mali est indubitablement une période charnière qui invite les spécialistes de la question politique à s'y intéresser. Pour ce faire, les chercheurs ne peuvent faire l'économie de prendre en considération les contextes national et international afin de procéder à une analyse de cette période

de crise qui s'inscrit plus globalement dans ce que l'on peut désigner comme la seconde génération des transitions en Afrique de l'Ouest (après la première vague des années 1990). Ensuite, est fondamental le besoin de comprendre des défis et les résistances de la jeune démocratie malienne pour mieux penser les réformes politiques, administratives et intentionnelles en vue d'une refondation l'État au Mali. C'est dans ce cadre que la deuxième édition des Journées de la science politique au Mali a été dédiée à cette problématique, l'enjeu principal étant d'engager la réflexion autour des réformes politiques, administratives et institutionnelles prévues par la transition, en prenant en compte la quête de légitimité inhérente à toutes les formes d'exercice du pouvoir. La présente introduction au dossier thématique sur la transition au Mali se propose, dans un premier temps, de poser les fondements théoriques de la réflexion sur ce sujet dans le cas particulier du Mali, puis, dans un second temps, de présenter les sept contributions réunies dans ce numéro de la REMASJUPE.

Mots-clés : Mali ; Transition ; Réformes politiques et institutionnelles ; Réformes territoriales ; Crise multidimensionnelle.

Une crise politique et sécuritaire sans précédent dans l'histoire du Mali

Au mois d'août 2020, seulement deux ans après sa réélection au cours d'un scrutin présidentiel marqué entre autres par une très forte abstention, le président de la République Ibrahim Boubacar Keïta a été renversé par l'armée à l'issue de longues semaines d'une virulente contestation populaire animée notamment par le Mouvement du 5 juin-Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP). Neuf mois plus tard, en mai 2021, la transition, jusqu'alors assurée par un pouvoir militaro-civil, a

Gouverner au nom du peuple et une transition politico-militaire

fait l'objet d'une « rectification »¹, laquelle a porté à la tête de l'exécutif malien le colonel Assimi Goïta, tout en renforçant les prérogatives des compagnons du président de la transition. Parallèlement, au cours de ces deux années de gestion publique, les autorités de la transition ont mené avec leurs différents partenaires de la communauté internationale d'après négociations, sanctionnées *in fine* par la validation d'un calendrier électoral fixant l'échéance de l'élection présidentielle et des élections législatives au plus tard le 26 mars 2024. Aux yeux des citoyens maliens comme pour tout observateur intéressé par les questions politiques en général, les enjeux de la gestion de la transition, cette période charnière de l'histoire politique des pays, apparaissent comme déterminants pour l'avenir. Cela est d'autant plus crucial dans le cas particulier du Mali, qui traverse depuis plus de dix ans une crise multidimensionnelle – d'abord sécuritaire, mais aussi politique et socioéconomique – qui requiert une réflexion approfondie autour de la myriade de problématiques auxquelles le pays est confronté.

C'est sur la base de ces observations préliminaires que le département de science politique de la Faculté des sciences administratives et politiques (FSAP) de l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (USJPB) a décidé de consacrer la deuxième édition des Journées de la science politique au Mali aux enjeux relatifs à la transition en cours². Comme le spécifiait l'appel à communication, il s'agissait d'ouvrir un espace de réflexion visant à inviter les chercheurs à s'interroger « *sur les*

¹ Yvan GUICHAOUA, SAVANÉ, Lamine, “Où va la ‘rectification’”, *Afrique XXI*, le 2août 2022, <https://afriquexxi.info/Mali-Ou-va-la-rectification>.

² Deuxième édition des Journées de la science politique au Mali, organisées à Bamako, les 29 et 30 novembre 2022, Université des sciences juridiques et politiques, Bamako.

enjeux et les perspectives de la transition en cours, et ce à partir d'un ensemble de problématiques aussi multiples que l'exige la complexité de la crise multiforme que traverse le Mali depuis plusieurs années ».

Essai de « transitologie »

Le présent dossier thématique, fruit des réflexions engagées lors de la rencontre scientifique qui s'est tenue en novembre 2022 à Bamako, vise à restituer les « actes » de ce colloque scientifique. Nous verrons notamment comment la double crise politique et sécuritaire à laquelle fait face le Mali depuis 2012 a contribué à relancer le débat sur la difficile construction de l'État non seulement dans ce pays¹, mais aussi dans les autres pays de la sous-région au Sahel, et plus globalement en Afrique subsaharienne. Se pose notamment avec acuité aujourd'hui la question déjà ancienne de la compatibilité d'un modèle d'État qui a parfois été considéré comme un « *pur produit d'importation* »² avec les aspirations de peuples aux trajectoires historiques, sociales et culturelles très éloignées de celles des pays (européens, en l'occurrence) d'où cet avatar de la gouvernance a été « *exporté* ». En raison de l'échec de cette « *greffe* » et d'un fonctionnement hérité de pratiques gouvernance dites « *néopatrimoniales* »³ au lendemain des indépendances, l'État en Afrique a

¹ Virginie BAUDAIS, « Les Trajectoires de l'état Au Mali », *Les Trajectoires de l'état Au Mali*, 2016, 1-568.

² Bertrand BADIE, *L'État importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique* (Fayard Paris, 1992).

³ Voir notamment : Jean-François MÉDARD, “L’État néo-patrimonial en Afrique noire”, in MÉDARD, Jean-François (sous la direction de), *États d’Afrique Noire : formations, mécanismes et crises*, Paris: Éd. Karthala, 1991, pp. 323-350.

Gouverner au nom du peuple et une transition politico-militaire

été désigné comme « prédateur »¹ en ce sens qu'il serait gouverné par une élite déconnectée des réalités, détachée du peuple et qui serait principalement préoccupée par son propre développement² et par la préservation du pouvoir³.

En ce qui concerne les périodes charnières que sont les transitions politiques à proprement parler, elles ont toujours constitué un sujet d'intérêt, tantôt dans une perspective historique⁴, tantôt dans le cadre d'un exercice, plus risqué, d'analyse des phénomènes politiques contemporains⁵. Dans l'histoire politique singulière du Mali, désormais

¹ Dominique DARBON, « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39 (1990), pp. 37-45.

² Jean-François BAYART, *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Fayard, 2006 ; J.-F. MEDARD, « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39 (1990): 25-36.

³ Mamoudou GAZIBO et Céline THIRIOT, *Le politique en Afrique: état des débats et pistes de recherche*, Karthala Editions, 2009.

⁴ Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques : la dynamique des mobilisations multisectorielles* [1986], Paris, Presses de Sciences Po, 2009 [3e éd. Revue et augmentée d'une préface inédite] ; Charles COUTEL, « Le paradoxe de la ‘transition démocratique’. Actualité de Tocqueville », *L'enseignement philosophique*, 61^e année, 2011, pp. 60-67 ; Javier TUSELL, “La transition une histoire politique à renouveler”, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 74, 2002, pp. 13-29.

⁵ Roland MARCHAL, “Premières leçons d'une ‘drôle’ de transition en République centrafricaine”, *Politique africaine*, n° 139, 2015, pp. 123-146 ; Mourad CHABBI, “Armée et transition démocratique en Tunisie”, *Politique étrangère*, vol. 80, n° 1, Printemps 2015, pp. 103-113 ; Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, “La transition démocratique au Nigeria : militaires civilisés ou civils militarisés ?”, *Autrepart*, n° 27, 2003, pp. 61-74.

ponctuée par cinq coups d’État militaires¹, la recherche a démontré le rôle central joué par les acteurs de la société civile aussi bien pendant les périodes de bouleversement politique antérieures aux coups d’État qu’au lendemain de ces derniers, c’est-à-dire au moment de la reconstruction².

Au Mali, la transition installée à partir de 2020 marque le point d’orgue d’une crise politique et sécuritaire dont les germes remontent au moins à une petite décennie en arrière, la crise ayant démarré avec un fort mouvement de sécession dans le nord du pays. Les sécessionnistes du Mouvement national de libération de l’Azawad (MNLA) qui ont noué des alliances avec différents groupes terroristes djihadistes (Aqimi, Ançare Dine, Mujao) ont justifié le recours à la violence armée par leur volonté de transformation de la société (plus juste, égalitaire et islamique). En réaction, le gouvernement a fondé la justification de l’usage de la violence dans la répression de la rébellion et le terrorisme par la nécessaire préservation de l’État unitaire (laïc et démocratique) ainsi que par la lutte contre la barbarie. Ainsi, au cœur même de cette violence dont la légitimité est questionnée, se reconstruit l’État au Mali dans un contexte international marqué le retour de la guerre d’influence.

¹ Niandou TOURE, “Mali : Moussa Traoré, parcours d’un dictateur déchu et réhabilité”, *The Conversation*, publié le 30 septembre 2020, <https://theconversation.com/mali-moussa-traore-parcours-dun-dictateur-dechu-et-rehabilite-146661>

² Johanna SIMÉANT, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris : Éd. Karthala, 2014, 256 p. ; THIRIOT, Céline, “Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali”, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, 2002, pp. 277-295 ; BANÉGAS, Richard, “Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique”, *Cultures et conflits*, 12, hiver 1993.

Gouverner au nom du peuple et une transition politico-militaire

Dans le cadre de cette guerre d'influence, la France, principal partenaire du Mali en matière de sécurité et de défense jusqu'à une période récente, a été supplantée par la Fédération de Russie. En effet, la crise sécuritaire malienne a donné lieu à une intervention militaire internationale multiforme guidée par la France (Serval, Barkhane, Takuba, Minusma, etc.). Celle-ci, incapable d'assurer la protection des populations maliennes qui font face à de multiples violations des droits humains, a suscité une forte désillusion, une désillusion des populations maliennes ainsi que de la communauté internationale qui interroge la gouvernance de la crise et les recompositions du jeu international au Sahel¹.

Pendant ce temps-là, la crise, elle, se pérennise. Multidimensionnelle, elle se caractérise par des déplacements forcés des populations à l'intérieur et hors du pays² et par des violations graves des droits humains³. Ces violations des droits humains sont attribuées aux Forces nationales de sécurité et de défense (FSD), aux groupes armés signataires de l'accord de paix et de réconciliation (CMA), aux milices d'autodéfense, aux groupes terroristes (JNIM) et à des partenaires du Mali⁴.

¹ Abdoul SOGODOGO, «Les sanctions de la CEDEAO et l'UEMOA contre le Mali : un défi à l'intégration ouest-africaine», *Les Cahiers du LERDDL*, n° 2, 2022, pp. 175-188.

² Sadio SOUKOUNA, « Politiques d'accueil et travail humanitaire des réfugiés maliens au Burkina Faso », *Migrations Société*, n° 188, 2022.

³ Alioune TINE, « “Le Mali est menacé par l'effondrement”, alerte l'expert de l'ONU Alioune Tine | ONU Info », 2022, <https://news.un.org/fr/story/2022/04/1117982>.

⁴ MINUSMA, « Rapport sur l'incident de Bounty du 3 janvier 2021 » (Mali, 2021), https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_final_bounty_bounty9.pdf; Watch Human Rights, « Mali / « Massacre » de Moura : Human Rights

Les transitions répondent à un triple impératif de légitimation de l'exercice même du pouvoir, qui passe premièrement par des arguments légitimant le renversement de l'ordre constitutionnel, puis, deuxièmement, par la mise en œuvre d'actions concrètes de gouvernement en rupture avec l'incurie et les insuffisances des pouvoirs précédents, et enfin, troisièmement, par une projection dans l'après-transition, laquelle doit permettre une meilleure organisation de l'exercice du pouvoir grâce aux réformes institutionnelles et politiques déployées, mais aussi et surtout permettre d'accorder autant que faire se peut une forme d'immunité aux autorités de la transition. Dans ce sens, les nouvelles autorités ont donné à leurs actions les contours d'une réponse adaptée et précise aux aspirations du peuple malien portées par le M5-RFP : « *la montée de la fraude électorale et la corruption ; la mauvaise gestion de la crise de l'école ; une mauvaise gestion du conflit au nord et au centre du pays ; la prééminence du clientélisme et la forte implication de la famille présidentielle dans la gestion des affaires publiques* »¹. Dans la dynamique de défense de l'intérêt supérieur de la nation, le gouvernement de transition a initié les Assises nationales de la refondation (ANR) ainsi que d'autres formes de consultation populaire telles que le projet de nouvelle Constitution dont l'objectif affiché est de renforcer la cohésion nationale et la légitimité du pouvoir en place. Pour beaucoup d'acteurs du champ politique malien, cette réforme constitutionnelle qui protège les instigateurs du coup d'État qui a conduit à la rupture de l'ordre constitutionnel, est plus au moins aperçue comme un instrument de pérennisation de l'influence de ces autorités dans l'État post-transition.

Watch évoque 300 « exécutions sommaires », 2022, <https://maliactu.net/mali-massacre-de-moura-human-rights-watch-evoque-300-executions-sommaires/>.

¹ Abdoul SOGODOGO, « La démocratie dans la rue au Mali ? », *Policy Paper*, Bamako, 2020.

Présentation du dossier

Le présent dossier rassemble sept contributions qui peuvent être regroupées au sein de trois thématiques principales : les réformes institutionnelles et politiques ; les réformes administratives ; et l'enjeu des élections et de la représentation politique y attenant.

Dès les années 1960 au lendemain des indépendances des pays africains, les premiers régimes politiques étaient essentiellement des régimes présidentiels et semi-présidentiels ou, dans certains cas, des régimes parlementaires¹ qui ont ensuite muté dans la pratique vers le présidentialisme. Ce présidentialisme s'est caractérisé par la récupération des autres pouvoirs par l'exécutif et l'évanouissement de la société civile en tant que contre-pouvoir. L'éveil des populations africaines face aux régimes autoritaires est le fruit de luttes féroces, menées à partir de 1990, contre le monothéisme politique. Ces révoltes ont conduit à des « conférences nationales »² dans la plupart des pays. Les transitions politiques ont alors vu le jour, avec comme ambition l'instauration de la démocratie multipartite. Si elles ont connu des fortunes diverses à travers le continent, ces transitions ont suscité de fortes curiosités intellectuelles

¹ La première Constitution du Mali (1960) a instauré un régime parlementaire. C'est ainsi que Modibo Keita a été désigné chef du gouvernement par le Parlement. Suite à des crises politiques, la Constitution a été suspendue et une révolution active a été enclenchée avec la création du Comité national de défense de la révolution (CNDR). La dissolution du Parlement c'est traduit par une concentration des pouvoirs au sommet de l'exécutif (président).

² Ismaila Madior FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique: insuccès et succès », *Afrilex*, 2014, http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/La_construction_des_regimes_politiques.pdf.

et relancé l'étude des transitions politiques à telle que la « transitologie » est devenue une école dominante dans l'analyse des changements politiques¹.

Au Mali, les outils théoriques et conceptuels de la « transitologie » peuvent s'avérer utiles pour analyser la situation actuelle. Une lecture rapide des projets de réforme institutionnelle de la transition permet d'analyser l'ambition de celle-ci en matière de réformes institutionnelles. Ainsi, alors que la Commission de rédaction de la nouvelle Constitution (CRNC) a publié, début octobre 2022, un avant-projet de Constitution instaurant d'importantes réformes institutionnelles (avec, entre autres, le renforcement du pouvoir du président de la République au détriment de celui du premier ministre ou encore la création d'un Haut conseil de la Nation, nouvelle chambre haute du Parlement, qui sera constitué « pour trois quarts de membres élus au suffrage universel indirect représentant les collectivités territoriales et pour un quart de membres désignés représentant les légitimités traditionnelles, les Maliens établis à l'extérieur et de personnalités ayant honoré le service de la Nation »²), il convient de s'interroger sur la nature des réformes politiques et institutionnelles à mettre en œuvre dans le contexte particulier d'un État en crise.

C'est à cet exercice que se sont essayés Sidi Mohamed Coulibaly, qui se demande, dans une analyse fine du contenu des Assises nationales de la refondation du Mali si ces ANR peuvent être envisagées comme une perspective pour l'émergence d'un nouvel État dans le pays. Dans un même élan, Jermie Coulibaly s'interroge, lui, sur la possibilité de mettre

¹ Caroline DUFY et Céline THIRIOT, « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue internationale de politique comparée*, 20, n° 3 (2013): 19-40, <https://doi.org/10.3917/ripc.203.0019>.

² Article 97 de l'avant-projet de Constitution pour la République du Mali (voir p. 17).

Gouverner au nom du peuple et une transition politico-militaire

fin aux « coups d’État cycliques » au Mali en introduisant dans la nouvelle Constitution un mécanisme de destitution du président de la République.

À ces réflexions sur les réformes institutionnelles s’ajoutent d’autres, plus axées sur les questions relatives à la régionalisation, à la décentralisation et plus généralement aux enjeux de la réorganisation administrative du territoire dans le contexte particulier de l’insécurité que connaît le Mali. Modibo Mohamed Fofana, qui s’est intéressé à *la compensation financière des collectivités territoriales au Mali*, comme Mamadou Fomba et Mory Diallo, qui ont analysé la question du *découpage territorial*, soulignent que la réforme de l’administration territoriale est assurément un des sujets majeurs de la transition, et plus généralement de l’avenir politique du Mali. Sujet épineux évoqué de longue date par plusieurs spécialistes et repris dans les accords d’Alger de 2015, cette problématique est donc abordée à l’aune de considérations sécuritaires propres au contexte singulier du Mali.

Les quatre derniers textes réunis dans ce dossier ont trait à la question des élections et aux enjeux de la représentativité politique au Mali. Ils posent un grand nombre de questions, qui pourraient être résumées de la manière suivante : comment expliquer les tensions et les remises en question récurrentes des élections au Mali par des coups d’État ? Dans quelles mesures les réformes envisagées peuvent-elles contribuer à mettre fin à cette spirale qui semble inarrêtable ? Pour répondre à ces interrogations, Ibrahima Bamba propose un article qui fait état des tensions politiques entourant l’organisation des élections au Mali, tandis qu’Allaye Niangaly propose une réflexion en surplomb qui permet d’interroger le lien entre processus électoraux en Afrique et consolidation de la paix. Alhousseini Barro, quant à lui, se demande quels outils mettre en œuvre afin d’améliorer le système de la représentation politique au Mali. Enfin, dans le tout dernier article, Oumar Toumaly Diallo se penche sur la question de l’Autorité indépendante de gestion des élections au

Niandou Toure et Abdoul Sogodogo

Mali (AIGE), ce nouvel organe de gestion des élections mis en place par la transition au Mali.

PROCESSUS ELECTORAUX AU MALI ET LEUR IMPACT SUR LA PAIX COLLECTIVE

Allaye NIANGALY
enseignant-chercheur à l'Université des sciences
juridiques et politiques de Bamako
Email : allayeniangaly@yahoo.fr

Selon Vincent Darracq et Victor Magnani, l'ouverture démocratique des années 1990 en Afrique a été marquée par une vague de démocratisation¹ et caractérisée par la mise en place, un peu partout, d'organes censés organiser, en toute indépendance, les processus électoraux². De rudes batailles opposent à ce sujet les tenants du pouvoir et leurs adversaires. En effet, la configuration donnée auxdits organes électoraux passant pour être révélateur de la réelle volonté des autorités de promouvoir des élections libres, sincères et démocratiques.

¹ Vincent DARRACQ, Victor MAGNANI, « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », in *Politique étrangère*, n° 4, 2011, p. 839 ; voir également Céline THIRIOT, « Les élections en Afrique, un "objet scientifique pertinent" », in *Afrique contemporaine*, n° 239, 2011, pp. 133-135.

² Ismaila Madior FALL, « Elections et résolution des conflits : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest », communication présentée lors de la Conférence du Réseau des constitutionnalistes africains sur constitutionnalisme et résolution des conflits en Afrique, Dakar, 27-30 août 2008, p. 1.

Une analyse empirique des élections révèle que la mauvaise gestion du processus électoral a eu un impact négatif sur la paix et la sécurité au Mali¹.

Tout travail scientifique exige une définition claire des concepts de façon à éviter les confusions sur la différence de compréhension. L'expression « *processus électoral* » désigne l'ensemble des opérations nécessaires au bon déroulement des élections, qu'il s'agisse de la confection des listes électorales, de la distribution des cartes d'électeurs, du déroulement des campagnes électorales, des différentes formalités préparatoires du scrutin, de la tenue des bureaux de vote, de l'observation (nationale et internationale) des élections, de la proclamation des résultats². Quant à la paix, elle peut se définir comme « *un état de concorde, d'accord entre les citoyens, les groupes sociaux, absence de luttes sociales, de troubles sociaux* ».

En général, les élections sont organisées pour consolider la paix et asseoir la légitimité des pouvoirs³. Malheureusement, dans la plupart des Etats d'Afrique, elles ont eu un impact négatif sur la paix civile, la sécurité intérieure et le développement économique. Il est à noter que les contestations postélectorales ont, dans certains cas, conduit à des drames

¹ Pierre-Eric SPITZ, « La Cour constitutionnelle du Mali et le droit électoral », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 2 (Dossier : Mali) - mai 1997.

² Allaye NIANGALY, *Le contentieux électoral devant la juridiction constitutionnelle des Etats de l'Afrique subsaharienne francophone : les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2017, p. 6 et s.

³ Grégory CHAUZAL, « Mali : les recettes d'une démocratisation réussie », in *Alternatives internationales*, n° 34, 2007, p. 16.

Processus électoraux au Mali et leur impact sur la paix collective

humains. A titre illustratif, au Mali, l'élection présidentielle de 2018 s'est déroulée dans un climat de tensions¹.

Au Mali, les élections législatives maliennes de 2020 se sont déroulées les 29 mars et 19 avril, après plusieurs reports afin de renouveler les 147 membres de l'Assemblée nationale du Mali. Elles sont perturbées par l'enlèvement du chef de file du parti d'opposition². La question se pose de savoir pourquoi, l'élection qui devrait être un facteur de paix, constitue en Afrique une menace sur la paix ? Que faire pour éviter ces drames humains ? Quels sont les facteurs explicatifs de ces phénomènes localisés, en règle générale, en Afrique ?

Ces questions nous conduisent à proposer une réflexion sur les processus électoraux en Afrique et leur impact sur la paix, à savoir, l'élection, premier facteur conflictogène (I) et, d'autre part, les réponses aux crises électORALES (II).

I. L'élection, premier facteur conflictogène

Des incidents peuvent survenir à chaque étape du processus électoral. Ceux-ci sont souvent mineurs au début mais leur accumulation peut aboutir à une véritable violence voire une crise politique. Ils peuvent perturber la campagne, les opérations de vote et de dépouillement ou encore menacer l'intégrité physique des citoyens et du personnel électoral. Dans un contexte tendu, chaque dysfonctionnement tels la non-disponibilité du matériel électoral, le retard dans les bureaux de vote, le

¹ Rapport du secrétaire général sur les activités du bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, 24 décembre 2020.

² M. Soumaïla CISSE, président de l'Union pour la République et la Démocratie (URD) a été enlevé par un groupe armé dans la région de Tombouctou le 25 mars 2020.

non-respect du secret de vote, les tentatives de fraudes, etc. sont susceptibles de dégénérer en violences. La cause des conflits semble de plus en plus être l'élection. L'élection peut être source de conflit aussi bien en amont (A) lors de la définition des règles du jeu qu'en aval (B) du processus électoral (déroulement et proclamation des résultats).

A. En amont du processus électoral

Il s'agit des actes électoraux qui sont pris avant le déroulement des opérations électORALES. Ainsi, la période préélectorale commence dès l'inscription des électeurs sur la liste ou les opérations de révisions des listes (du 1^{er} octobre au 31 décembre de chaque année), l'adoption de la loi électorale, du décret de convocation du collège électoral, les actes réglementaires portant nomination des membres de bureau de vote, la fixation des bureaux de vote, etc.

C'est d'abord au niveau de la définition des règles du jeu électoral que l'on constate les premiers signes de désaccord et de crise politiques. L'illustration peut être tirée au niveau des conditions d'éligibilité à la présidence de la République. Bien que consacré par la plupart des Constitutions, le principe de la liberté de candidature aux élections présidentielles fort heureusement respecté dans la plupart des Etats, a été parfois l'objet de restrictions visant à écarter des candidatures gênantes. Ceci a pour conséquence de frustrer les candidats écartés et leurs partisans et fausser l'esprit de la compétition démocratique, mais aussi et surtout générer une tension a souvent abouti à l'affrontement armé. Cela a été observé en Côte d'Ivoire où l'instrumentalisation de la nationalité pour écarter la candidature d'Alassane Dramane Ouattara à l'élection présidentielle de 2000 est un des facteurs explicatifs de la guerre civile ivoirienne.

Processus électoraux au Mali et leur impact sur la paix collective

L'expérience montre malheureusement que dans bien des Etats africains subsahariens francophones, toute une panoplie de mécanismes préélectoraux¹, de tactiques et de stratégies de confiscation du pouvoir politique est mise en œuvre, justifiant les contestations électorales qui, dans certains cas, ont conduit à des drames humains. Ces stratégies préélectorales, constitutives de « tripatouillages » des règles du jeu, sont diverses et variées.

La première consiste à modifier la Constitution quelques mois avant les élections pour permettre, par exemple, à des dirigeants atteints par la limite d'âge fixée par le texte constitutionnel, de pouvoir briguer un autre mandat². Les exemples guinéen, ivoirien sont très illustratifs en Afrique subsaharienne francophone.

Dans la seconde stratégie, les modifications tendent à supprimer la limitation du nombre de mandats ou la durée du mandat. Ce fut le cas au Cameroun et au Burkina Faso.

Dans d'autres cas, il s'agit de supprimer le deuxième tour compte tenu de la configuration de l'opposition divisée³. Dans d'autres cas, des accords secrets sont souvent noués entre les autorités de transition et le candidat vainqueur de l'élection post-transition. Cela semble être le cas au Mali entre Alpha Oumar Konaré et Amadou Toumani Touré. Il arrive quelquefois aux présidents sortants de manipuler le calendrier électoral

¹ Éric-Adol T. GATSI, « Heurs et malheurs du contentieux électoral en Afrique : étude comparée du droit électoral processuel africain », in *Les Cahiers de droit*, 60 (4), 937–990. <https://doi.org/10.7202/1066347ar>, consulté le 22 janvier 2021.

² Pour aller plus loin, voir Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex*, n° 3, 2003, pp. 139-174.

³ Exemple : cas du Togo pour créer des conditions très douces de passage au premier tour.

en scrutant le meilleur moment pour organiser des élections, en violation flagrante de la Constitution¹.

L'ampleur du fléau a fait que, dans la charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance adoptée en janvier 2007², les amendements ou révisions des Constitutions qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique sont assimilés à un changement anticonstitutionnel de gouvernement et donc passibles de sanctions appropriées de la part de l'Union africaine. Cela suppose que la souveraineté des Etats ne peut plus être invoquée pour se soustraire à la surveillance internationale.

Les manipulations peuvent parfois se limiter à la loi électorale ou au fichier électoral. La stratégie des omissions et des erreurs volontaires dans les fichiers électoraux permet d'exclure de la course au pouvoir une grande partie de la population hostile au pouvoir en place. A titre d'illustration, de nombreux citoyens sont ainsi privés de leur droit de vote pour des raisons de tactique politique. Ces pratiques ont été constatées pendant l'élection présidentielle togolaise de 2005.

¹ La validation de la candidature contestée du président Abdoulaye Wade à l'élection présidentielle de février 2012 a fait basculer dans la tourmente le Sénégal, jusque-là considéré comme une vitrine de démocratie en Afrique subsaharienne francophone. Abdoulaye Wade âgé de 85 ans, avait dit en 2007 qu'il ne se représenterait plus. Élu en 2000, réélu en 2007, Wade se présente pour la troisième fois après plusieurs modifications de la Constitution. Sa volonté de rester au pouvoir coûte que coûte que coûte a alimenté les tensions dans ce pays, où des violences politiques avaient déjà fait en décembre au moins un mort et plusieurs blessés.

² La charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance est le premier instrument contraignant dans la promotion et la protection de la démocratie à l'échelle du continent. Dans de nombreux pays africains, le processus démocratique reste figé, comme l'illustre le décalage entre les principes qu'énonce la charte et la réalité démocratique.

Processus électoraux au Mali et leur impact sur la paix collective

La technique des radiations abusives peut déboucher sur le même résultat. A titre d'exemple, l'on peut évoquer l'ordonnance n° 260/98 du 6 mai 1998 du Tribunal départemental de Kaolack demandant la réintégration de tous les électeurs radiés pour motif "autre cas" mais également de la décision n°24 du 17 mars 1998 du Tribunal départemental de MBacké demandant réintégration de 8 944 électeurs. L'application de cette ordonnance et de cette décision a permis de réintégrer respectivement 4 787 électeurs pour Kaolack et 8 684 électeurs pour le département de MBacké soit au total 13 471 électeurs.

Les conflits électoraux peuvent surgir non seulement en amont du cycle électoral, mais aussi et surtout en aval du processus électoral.

B. En aval des opérations électORALES

Rares sont les pays en Afrique de l'Ouest où les résultats ont été reconnus et acceptés par l'ensemble des acteurs du jeu politique. Les résultats sont presque toujours l'objet de contestation, par exemple au Mali, par les candidats de l'opposition. La contestation des résultats est souvent à l'origine d'une crispation du jeu politique génératrice de conflits latents ou ouverts. Les exemples sont nombreux au Mali : élections législatives de 1997, 2007, 2020 et élections présidentielles de 2002 et 2018.

En 2018, le contentieux des résultats des deux tours fait apparaître un rejet de la totalité des trente-sept recours déposés, notamment vingt-et-un pour une question de délai et douze pour un motif de manque de preuve. La gestion de ce contentieux appelant une négociation, aussi bien par Ibrahim Boubacar Keita que la médiation internationale, est calamiteuse.

Plus récemment en 2020, après la tenue des élections législatives de 2020 sur fonds de tension, la mauvaise gestion du contentieux électoral par la Cour constitutionnelle semble être la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. En effet, la Cour constitutionnelle, juge électoral, a

confirmé l'élection contestée de 31 députés, tous du rang de la majorité présidentielle. La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) demande la démission immédiate des 31 députés contestés et la recomposition rapide de la Cour constitutionnelle du Mali.

Les crises électorales sont tellement constantes et persistantes que des efforts sont déployés pour les prévenir et les résoudre.

II. Les réponses aux crises électorales

Les réponses données aux crises électorales sont essentiellement de deux sortes : il s'agit au niveau interne de l'instauration d'organes de régulation des élections plus ou moins acceptés (CENI, CENA) (A) et au niveau de la CEDEAO (B) de l'adoption du protocole sur la gouvernance et la démocratie et de l'institution d'une unité d'assistance électorale pour réguler les processus électoraux de la sous-région ouest africaine.

A. Les réponses au niveau national : CENA, CENI

Dans le souci d'écartier les pouvoirs en place de la gestion du processus électoral ou d'affaiblir leur intervention dans ledit processus, l'ingénierie juridique et institutionnelle des années 1990 a permis l'émergence en Afrique en général et en Afrique de l'ouest en particulier des Commissions électorales nationales autonomes (CENA) ou des Commissions électorales nationales indépendantes (CENI).

La neutralité ou l'équilibre attendu de la Commission électorale peut prendre deux formes : soit une prise en compte délibérée de l'élément politique, mais dont on compte conjurer le risque de partialité par, précisément, une représentation équilibrée des forces politiques ; soit une exclusion de principe de tout élément politique, qui se traduit alors, non par la seule exclusion des partis politiques dans le choix des membres de la Commission, mais par l'exigence même d'une non- affiliation partisane, au plan strictement personnel, des membres qui seront désignés.

Processus électoraux au Mali et leur impact sur la paix collective

De manière générale, les pouvoirs ou les prérogatives des Commissions électorales renvoient à deux questionnements : celui de leur maîtrise même du processus électoral, de leur emprise sur celui-ci ; et celui de l'efficacité de leurs pouvoirs, et plus précisément, de leur pouvoir de sanction des infractions à la loi électorale. Les débats relatifs aux Commissions électorales tournent principalement autour de ces deux points.

Quel bilan peut-on tirer ? Le tableau est, à cet égard, assez contrasté. De même que les « *expériences démocratiques* » n'ont pas toujours été probantes dans tous les Etats, les tentatives d'assainissement du jeu électoral ont parfois tourné court. On peut même dire que c'est le destin de la Commission électorale qui apparaît, dans bien des cas, comme le baromètre, l'instrument de mesure de la réussite – ou de l'échec – de l'expérimentation démocratique. Deux cas de figure se présentent. Des succès : ainsi la Commission électorale nationale autonome du Bénin compte sans doute parmi les organes qui peuvent, sur le continent africain, se targuer d'un certain succès. Des insuccès : c'est la Commission électorale du Nigeria qui est sans doute celle qui a eu à traverser la plus grave crise ces derniers temps. Les conditions dans lesquelles les élections présidentielles de 2007 ont été organisées sont en effet, de la quasi-totalité des observateurs, proprement désastreuses. Les autorités elles-mêmes l'ont reconnu, à mots couverts.

Au-delà des solutions nationales aux crises postélectorales, des solutions au plan communautaire peuvent être apportées par les organismes africains.

B. Les réponses de la CEDEAO

Pour prévenir les crises électORALES, la CEDEAO a adopté le protocole de 2001 sur la gouvernance et la démocratie et créé une unité d'assistance électORALE. Le protocole dont il est question a été signé à Dakar le 21

décembre 2001. Comme l'indique son titre officiel, il se rattache au protocole dit « *de Lomé* », adopté en décembre 1999, et qui porte sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Plus indirectement, il se rattache également à d'autres instruments adoptés soit dans le cadre même de la CEDEAO, soit dans un cadre plus large, panafricain comme : -le Traité de la CEDEAO, plus précisément son article 58, qui est relatif au « *maintien de la paix* » au sens large ; -la Déclaration de l'OUA sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (Abuja, 8 et 9 mai 2000) ; -la Décision prise dans le cadre de l'OUA, en juillet 1999, relative à la réaction de l'OUA face aux changements anti constitutionnels de gouvernement ; -la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; -la Déclaration d'Harare adoptée par les Etats du Commonwealth le 20 octobre 1991 ; -la déclaration de Cotonou adoptée le 6 décembre 2000 à l'issue de la IV^e Conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies.

C'est dans cette ambiance que les organisations d'intégration, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et plus tard l'Union africaine, ont formulé des principes constitutionnels et démocratiques, dont le non-respect par les États emporte des sanctions dont l'application apparaît problématique selon les situations.

C'est la CEDEAO qui est allée le plus loin dans la proclamation de principes démocratiques à promouvoir et à faire respecter dans la région ouest africaine avec le « *Protocole ASP 1/12/01 sur la Démocratie, la Bonne Gouvernance et les Elections, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité* ». Ce texte prévoit de façon précise qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédent l'élection sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques.

Processus électoraux au Mali et leur impact sur la paix collective

En principe, le non-respect des principes dégagés par le protocole, une fois entré en vigueur, appelle des sanctions. Dans un ordre de leur gravité, ces sanctions sont les suivantes : -le refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat qui a méconnu ses engagements à des postes électifs dans les organisations internationales ; -le refus de tenir une réunion de la CEDEAO sur le territoire de l'Etat en cause ; -la suspension de cet Etat dans toutes les instances de la CEDEAO. Il est toutefois précisé que pendant la période de suspension, « *la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale* ».

Comme tout instrument juridique, le protocole pourrait donc, à l'épreuve des faits, se révéler, au moins provisoirement, totalement ou partiellement inapplicable ou inefficace. Il faut donc, au-delà de l'hypothèse que voilà, se pencher sur ses difficultés d'application en général (traité international, immixtion dans la souveraineté des Etats, primauté des Constitutions sur le protocole).

*

**

En conclusion, au terme de cette analyse, on peut affirmer que le processus électoral est un tout indivisible et que la paix et la sécurité collectives dépendent de la bonne tenue du processus électoral. Un processus électoral mal tenu constitue une menace pour la paix et la sécurité collectives.

LES ENJEUX ELECTORAUX AU MALI ENTRE VIOLENCES ET INTIMIDATIONS POLITIQUES

Ibrahima BAMBA,

**doctorant à l'Institut de pédagogie universitaire (IPU),
enseignant chercheur au Laboratoire d'études et de recherches
en droit, décentralisation et développement local (LERDDL)**

Email : ibamba85@yahoo.com

Résumé : La situation socio-politique de la République du Mali nous a appris que jamais des élections (et même bien avant l'indépendance) ne se sont déroulées dans le calme et la discipline, qu'elles n'ont jamais échappé aux turbulences, et aux intimidations des acteurs politiques, quel que soit les bords (majorité ou de l'opposition). Pendant toutes les phases du processus électoral, il ressort que les esprits s'échauffent entre les acteurs, mais aussi parmi la population. Pour mieux comprendre l'ampleur du phénomène, l'analyse du contexte nous amène à faire deux constats majeurs à deux niveaux différents dont la prise en compte sera importante dans la contribution pour des élections apaisées.

Le premier est général et s'analyse dans le fait que la situation décrite ci-haut a compromis la popularité, une large ouverture de la compétition électorale. La multiplicité de candidature qui en découle naturellement a aggravé la fragmentation du système des partis avec des possibilités d'alliances. En outre, les enjeux autour de l'élection se trouvent renforcés

par le fait que plus d'un candidat¹ estimera pouvoir remporter le scrutin d'où l'accroissement des risques, des contestations, chacun pouvant s'accrocher au plus petit incident ou indice pour défendre sa posture. Parallèlement à cela les mobilisations qui se font autour de certains candidats apparaissent comme des gages de victoire.

Le deuxième niveau de constat est particulier et se rapporte aux postures politiques qui se éveillent des échos auprès des populations qui sont, pour une grande partie, tiraillées entre la dure réalité du quotidien et les perspectives difficiles de sortie de crise. Les facteurs de risques internes² sont liés aux parties prenantes, aux événements, aux pratiques et aux équipements électoraux, qui peuvent saper la crédibilité des processus électoraux, voire, dans le pire des cas, susciter, à eux seuls ou combinés à d'autres facteurs, des violences électORALES.

Mots-clés : Enjeux électoraux- violences- intimidations politiques.

Depuis l'avènement de la vague de démocratisation en Afrique au début des années 1990, les élections sont devenues un élément central de la participation populaire au processus de gouvernance démocratique. L'organisation d'élections libres, équitables et crédibles dans un environnement pacifique a constitué un défi pour le Mali car les élections

¹ Observer de manière optimiste, peut conduire à penser que cela augure d'une bonne perspective que la catégorie sociale la plus importante s'engage pour la chose politique comme cela fut le cas lors des débats à l'occasion du projet de révision constitutionnelle en février 2018. Rapport Fondation CMDID 2018

² Sead ALIHODZIC, Maurice MBOULA Jean-Claude Didier ENGUELEGUE et IDAYAT Hassan : *Gestion des risques électoraux dans la région du G5 Sahel : Guide sur les facteurs internes* (IDEA International 2020).

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

ont engendré des conflits et de la violence et ont mis à mal les alliances entre les partis politiques et les candidats, allant même parfois jusqu'à menacer l'ordre social, le développement économique et les efforts visant à consolider des acquis du processus démocratique de façon générale.

Les défis nés de la violence électorale et des intimidations politiques mettent en relief l'importance que revêt la mise en place d'institutions pour garantir l'équilibre entre la compétition et l'ordre, la participation et la stabilité, la contestation et le consensus. Nous observons souvent des tensions qui prennent parfois la forme de conflits avant, pendant et après, survenant dans un contexte politique fragile, caractérisé par des frustrations nées de la non satisfaction des immenses espoirs¹ suscités dans une majeure partie de la population. Le présent article s'inscrit dans le cadre de l'axe 4 « élections et contestations de l'ordre politique » des journées de la science politique.

Le mot « *enjeu* », il signifie étymologiquement : ce qui est en jeu, ce qui est misé. De manière plus large, on peut comprendre qu'un enjeu, est ce qui sera gagné ou perdu au terme d'une démarche. Cette définition peut concerner ce qui est matériel, comme l'argent ou bien ce qui est plus dématérialisé, comme une conquête.

Quant à la « violence » vient du mot latin « violentia », qui signifie l'usage de la force brutale pour contraindre un individu ou un groupe d'individus à se plier à sa volonté. Cet usage de la force brutale peut être symbolique, verbal et/ou physique. Elle est alors l'agression, la contrainte, le recours à la force, les représailles, la répression et le terrorisme exercés sur une personne ou un groupe d'individu en vue de l'inciter à réaliser un acte déterminé.

¹ Le régime en place est décrié soit pour mauvaise gouvernance soit pour manque de transparence et de confiance.

L'auteur de cette violence est soit un individu, soit un groupe de personnes, soit un Etat. Cette force brutale peut se caractériser par l'emploi de la force naturelle (par exemple : la violence exercée par un individu sur un autre) ou l'usage de l'appareil répressif de l'Etat (c'est le cas de la violence exercée par l'Etat à travers les forces de défense et de sécurité). Cette dernière forme de violence est la seule légitime dans un Etat de droit selon Max Weber.

À l'instar de ses acteurs, les victimes de la violence peuvent-être un individu, un groupe de personnes ou un Etat subissant la force brutale d'un autre individu, d'un groupe d'individus ou de l'Etat.

En période électorale, toute forme de violence ayant trait au processus électoral est qualifiée de violence électorale. A chacune des différentes phases du processus électoral, il peut survenir des incidents, certes souvent mineurs au début, mais qui, à force de s'accumuler peuvent aboutir à une véritable violence électorale, voire une crise politique.

Durant la phase préélectorale, les actes de violence électorale sont très souvent inhérents à un déficit de consensus sur les règles du jeu électoral. Concernant la phase électorale, les violences résultent du déroulement du scrutin et sont souvent le fait de militants politiques et de nervis recrutés au sein des formations politiques. Pour ce qui est des actes de violence pendant la phase postélectorale, ils sont surtout relatifs au dépouillement et aux contestations des résultats du vote.

Selon les observateurs du processus électoral au Mali, la violence électorale verbale ou l'intimidation, qui se tient durant le processus électoral, porte en général sur le candidat adverse qu'on cherche à décrédibiliser aux yeux de l'opinion nationale. Cette intimidation¹ politique est aussi caractérisée par des propos indécents, voire injurieux,

¹ La violence électorale verbale.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

tenus par les acteurs politiques ou des militants à l'encontre de leurs adversaires politiques, ou l'organisation de manifestations pacifiques dont le but est d'intimider les adversaires. Ces acteurs s'expriment à travers des slogans, des chansons, etc. contre le candidat ou le parti adverse.

Qu'est-ce que l'intimidation ? Elle peut être définie comme : « Tout comportement, parole, acte ou geste délibéré ou non à caractère répétitif, exprimé directement ou indirectement, y compris dans le cyberspace, dans un contexte caractérisé par l'inégalité des rapports de force entre les personnes concernées, ayant pour effet d'engendrer des sentiments de détresse et de léser, blesser, ou opprimer ». C'est-à-dire exclure ou écarter du pouvoir une personne ou un groupe politique.

Bien que cette définition fasse encore aujourd'hui généralement consensus dans la communauté, un regard élargi doit être porté sur les manifestations des éléments-clés qui composent l'intimidation. Il s'agit du contexte (inégalité des rapports de force), de la nature (geste généralement délibéré et répétitif) ainsi que des conséquences chez la personne ciblée. Pour conclure qu'il y a bien intimidation, chaque situation doit être évaluée de façon distincte.

L'intimidation peut prendre des formes diverses et se manifester dans différents contextes. Toute personne peut être touchée par l'intimidation, peu importe son genre ou ses caractéristiques personnelles.

Comment peut-on limiter les violences et les intimidations en période électorale au Mali ? Pour répondre à cette problématique, nous allons faire une analyse croisée sur la typologie des violences et des intimidations politiques. Pour ce faire, la présente communication s'articulera autour de deux principaux axes majeurs. Le premier axe sera consacré sur le cadre légal et institutionnel (I) et le second axe portera sur la structuration et la publication des propos discourtois et inappropriés (II).

I. Le cadre légal et institutionnel

Nous allons développer dans cette première partie sur les facteurs tendant aux violences et intimidations durant les processus électoraux (A). Ensuite, nous évoquerons le déficit d'encadrement des acteurs politiques par les organes de régulations (B).

A. Les facteurs tendant aux violences et intimidations durant les processus électoraux

La multiplicité des organes intervenant dans le processus électoral au Mali créait une tension par rapport à l'acceptation des résultats. De 1992 à nos jours, le Mali a organisé 26 scrutins. Les résultats de ces différents scrutins, à l'exception de ceux de 1997 et les législatives de 2020, ont été acceptés par la classe politique plutôt pour des raisons d'environnement que de performances techniques. En effet, les élections générales de 1997, qui ont été caractérisés par l'annulation du scrutin¹ du 13 avril, ont occasionné une fracture de la classe politique qui a entraîné le retrait de certains partis politiques du processus électoral. D'après des résultats d'enquête d'Afrobaromètre² datant de 2017 sur les perceptions populaires des élections, de l'action publique, et de la démocratie au Mali, près de la

¹ Une élection présidentielle a lieu au Mali en 1997. Inscrites dans un processus électoral incluant les élections législatives et les élections communales, elle se déroule dans un climat tendu entre l'opposition et le pouvoir, le premier tour des élections législatives du 13 avril 1997 ayant été annulé par la Cour constitutionnelle pour graves irrégularités.

² *Dépêche* N° 219 Afrobaromètre datant 2017. L'Afrobaromètre est un réseau de recherche panafricain et non-partisan qui conduit des enquêtes d'opinion publique sur la démocratie, la gouvernance, les conditions économiques, et les problèmes connexes dans les pays d'Afrique.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

majorité (58 %) des répondants soutiennent la compétition multipartite, mais environ la moitié d'entre eux affirment qu'elle conduit « souvent » ou « toujours » à des conflits violents (51 %) et craignent au moins « un peu » d'être victime d'intimidation politique ou de violence lors des campagnes électorales (48 %).

Un cycle électoral idéal contiendra les éléments clés suivants : un cadre juridique ; une planification électorale et une mise en œuvre organisée ; une formation et éducation civique ; l'inscription officielle des électeurs ; des campagnes électorales ; un scrutin ; la vérification certifiée des résultats électoraux ; des procédés post-électoraux.

Les conflits électoraux et la violence politique signalent « des faiblesses dans la gouvernance des élections, les règles de la compétition politique organisée et l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial pour interpréter et statuer sur les différends électoraux ». Les acteurs sont-ils suffisamment outillés pour faire face aux enjeux électoraux ? Comment ces acteurs peuvent-ils agir dans le respect des principes et règles démocratiques ?

L'analyse du contexte nous amène à faire deux constats majeurs à deux niveaux différents dont la prise en compte sera importante dans la contribution pour des élections apaisées selon le chronogramme publié par les autorités de la transition.

Le premier est général et s'analyse dans le fait que la situation décrite ci-haut a compromis la popularité, une large ouverture de la compétition électorale. La multiplicité de candidature qui en découler naturellement a aggravé la fragmentation du système des partis avec des possibilités d'alliances. Le déficit de culture démocratique, surtout la non maîtrise du

concept d'opposition¹ qui est assimilé à ceux qui sont contre le pouvoir (Traoré 2016). En outre, les enjeux autour de l'élection se trouvent renforcés par le fait que plus d'un candidat² estimera pouvoir remporter le scrutin d'où l'accroissement des risques, des contestations, chacun pouvant s'accrocher au plus petit incident ou indice pour défendre sa posture. Parallèlement à cela les mobilisations qui se font autour de certains candidats apparaissent comme des gages de victoire.

Le deuxième niveau de constat est particulier et se rapporte aux postures politiques qui éveillent des échos auprès des populations qui sont, pour une grande partie, tiraillées entre la dure réalité du quotidien et les perspectives difficiles de sortie de crise. Les facteurs de risques internes sont propres à chaque élection³ et ne se manifestent pas hors du contexte électoral. Ils sont liés aux parties prenantes, aux événements, pratiques et aux équipements électoraux, qui peuvent saper la crédibilité des processus électoraux, voire, dans le pire des cas, susciter, à eux seuls ou combinés à d'autres facteurs, des violences électORALES.

Les violences électORALES peuvent être d'ordre juridique, en ce sens qu'il n'y a pas eu un débat et un consensus autour des lois proclamées, ou d'ordre sécuritaire lorsque l'Etat n'a pas le contrôle de tout son territoire, ou encore d'ordre opérationnel lorsque par exemple il arrive un blocage

¹ Rapport de la journée de réflexion sur la participation électORALE 2016, Groupe Observation des dynamiques sociales spatiales et expertise endogène (ODYSSEE).

² Observer de manière optimiste, on peut penser que cela augure d'une bonne perspective que la catégorie sociale la plus importante s'engage pour la chose politique comme cela fut le cas lors des débats à l'occasion du projet de révision constitutionnelle en février 2018. Rapport Fondation CMDID 2018.

³ Sead ALIHODZIC, Maurice MBOULA, Jean-Claude Didier ENGUELEGUE et IDAYAT Hassan : *Gestion des risques électORAUX dans la région du G5 Sahel : Guide sur les facteurs internes*, IDEA International 2020.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

entre l'AIGE, le ministère de l'Administration territoriale, la Cour constitutionnelle, les représentants des candidats etc. Ou enfin d'ordre technique dans le cadre de la gestion du fichier électoral et du logiciel de gestion des résultats des votes et de temps de proclamation des résultats.

Comment les acteurs se comportent ils pour pacifier le processus électoral ? Depuis l'avènement de la démocratie dans les années 1990 la surpolitisation de l'administration publique est monnaie courante en Afrique et particulièrement au Mali. Les politiciens n'ont-ils pas la fâcheuse habitude de se disputer du moindre poste administratif, voire de gestion des élections ? Pour beaucoup de citoyens, ces comportements sont de nature à déstabiliser la démocratie elle-même. Au cours d'un processus électoral, les violences et les intimidations qui peuvent survenir sont généralement de différents ordres. La fréquence est devenue un virus plus mortel que la COVID-19, du moment où les acteurs sont toujours à couteaux tirés dans le paysage politique.

Plusieurs exemples corroborent l'existence de ce type de violence. Pour ce qui concerne le Mali, l'élection présidentielle de 2013 a été une fête dont le vaincu est allé saluer le vainqueur à son domicile. Malheureusement ces acquis n'ont pas été consolidés par les acteurs du jeu politique, la violence verbale est permanente sur les réseaux sociaux. Plus on s'approche du jour du vote, plus les positions se radicalisent jusqu'à proférer des menaces de mort ou d'inciter à la violence comme conditionnement des électeurs pour parer à un éventuel échec de certains candidats. En effet, nous avons constatés une polarisation de différents mouvements de jeunes autour de la candidature du président sortant en 2018. Cette jeunesse était divisée entre pro IBK « *An ko Boua (Nous soutenons le vieux)* » et contre IBK « *Boua ka bla (le vieux doit laisser le pouvoir)* *An ko Soumaila* » n'est pas suffisamment outillée pour faire face aux enjeux politiques et pouvoir agir dans le respect des principes et règles démocratiques. Pour la plupart, ils militent peu dans des

encadrements partisans et ne se connaissent pas suffisamment. Ils ont entre eux une relation virtuelle et utilisent seulement des informations à travers les réseaux sociaux et communiquent de manière virtuelle.

Au Sénégal par exemple lors de l'élection présidentielle de 2012, contre la troisième candidature du président Abdoulaye Wade, les jeunes de l'opposition et du M23 lors de leurs rassemblements scandaient le slogan « Gorgui déna, gorgui déna, sul na gnu ko » pour célébrer ainsi ce qu'ils considéraient comme la « mort politique » de l'ancien président. Il faut aussi noter, toujours au Sénégal durant le même processus, l'existence d'autres pratiques dont la portée est hautement symbolique : ainsi, brandir cinq cercueils sur chacun desquels était inscrit le nom d'un des cinq membres du Conseil constitutionnel. A cela s'ajoute les propos calomnieux tendant à saper le moral de l'adversaire politique. En outre, entre les deux tours de la présidentielle sénégalaise, des responsables du PDS¹ accusaient le candidat Macky Sall d'être parrainé par des homosexuels.

En Guinée Conakry, la violence verbale a pris une dimension identitaire durant la campagne présidentielle lors du second tour, le candidat Alpha Condé invitait ses compatriotes à ne pas confier le pouvoir politique aux Peulhs qui détiennent déjà le pouvoir économique, puisque selon lui, cela constituerait un risque majeur pour le pays et surtout pour les autres ethnies. L'objectif recherché par le candidat de la « coalition Arc-en-ciel » était finalement de bénéficier de l'électorat des autres ethnies.

¹ Le Parti démocratique sénégalais (PDS), est un parti politique sénégalais, généralement considéré comme d'inspiration libérale, fondé en 1974 par l'avocat Abdoulaye Wade.

B. Le déficit d'encadrement des acteurs politiques et les médias par les organes de régulations

Selon les dispositions de l'article 28 de la Constitution du 25 février 1992, les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. La Cour constitutionnelle, durant les cinq jours qui suivent la date du scrutin, peut être saisie de toute contestation¹ sur l'élection du président de la république et des députés. Pour ce faire, tout candidat, tout parti peut contester la validité de l'élection d'un candidat devant la Cour constitutionnelle. A cet effet, dans le cadre de l'autorégulation surtout en période électorale, les partis politiques et candidat (e)s se sont engagés en signant un code de bonne conduite, à faire leurs campagnes électorales sur la base des projets de société et des programmes politiques dans le strict respect des dispositions législatives et réglementaires (art. 16). Ils doivent proscrire toutes attaques personnelles et/ ou diffamations (art. 17). L'article 31 stipule qu'ils doivent s'interdire et interdire à leur militants et sympathisants toutes actions susceptibles de provoquer des troubles et violences ; et faciliter la mission de sécurisation du processus, des forces de défense et de sécurité. Tout différend qui surviendrait dans le processus électoral doit être réglé de manière pacifique, à travers le dialogue permanent, la concertation, la consultation et la médiation.

Malgré les dispositions contenues dans le code, nous constatons à chaque élection des manquements par les parties signataires tels que le

¹ Article 32 nouveau de la loi n° 02-011 du 5 mars 2002 portant modification de la loi du 11 février 1997 portant loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle.

recours à la violence (discours de haine), le rejet même des décisions de justice.

Cependant, il faut noter aussi que la réglementation des médias constitue l'un des critères de l'intégrité électorale en raison de leur rôle croissant et pluridimensionnel dans les campagnes électorales. La fin ultime de toute réglementation des médias est de faire respecter à la fois la liberté d'expression des journalistes, l'égalité entre les candidats et le droit au vote libre ; or la conciliation entre ces trois impératifs n'est pas toujours évidente.

En période électorale, une surveillance systématique des médias permet de soutenir les efforts¹ des organes de presse et d'évaluer la qualité de leur couverture médiatique selon des critères et des principes prédéfinis. Le *monitoring* des médias consiste à collecter et analyser le contenu électoral diffusé par les médias écrits, audiovisuels et en ligne. Au Mali, la nouvelle loi électorale a mis en place une Autorité indépendante de gestion des élections (AIGE), qui sera chargée du *monitoring* de la campagne électorale et a maintenu le rôle du Comité national de l'égal accès aux médias d'Etat (CNEAME) ce qui dénote un intérêt relatif à la question de la régulation des médias. Toutefois, la loi n'a ni mentionné le rôle de la Haute autorité de la communication (HAC) ni couvert tous les aspects relatifs à l'encadrement des médias pendant la campagne électorale.

Selon *United Institute of Peace* une élection libre et transparente n'est pas une garantie pour une élection sans violence. Ca va au-delà. Une élection transparente crédible peut être source déclencheuse de conflit dans un Etat déjà fragilisé pendant la période électorale ou après le scrutin.

¹ Note d'options sur la réglementation des médias pendant le processus électoral Bamako, le 21 Septembre 2022 IDEA International.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

La campagne d'éducations civiques et électORALES est un ensemble d'activités d'éducation, de sensibilisation et d'information lors du processus électoral. Elle s'adresse à tous les électeurs sur toute l'étendue du territoire national et même pour les Maliens établis à l'étranger. La campagne vise à motiver, préparer l'électorat à aller voter le jour du scrutin pour faire valoir sa voix de façon éclairée. Pendant la campagne électORALE au Mali, il n'est pas rare de voir des acteurs politiques qui, faute de programme cohérent et pertinent¹, ont consciemment choisi de jeter leur dévolu sur des thèmes nauséueux qui peuvent mettre à mal la cohésion sociale. C'est cette dérive qui explique en partie le fait qu'à chaque élection présidentielle, le nombre de candidats est tellement pléthorique qu'il frise quelquefois l'irrationnel et la démesure.

Tandis qu'une minorité de candidats en profiteront pour vendre leur projet de société, s'ils en ont un, à l'effet de récolter le plus grand nombre de suffrages des Maliens et des Maliennes. Pour reprendre un penseur français, la campagne électORALE « c'est non seulement la tolérance, mais aussi, par essence, la fin des certitudes, des vérités révélées et éternelles ».

La grande question que l'on peut se poser est de savoir si tous pourront le faire dans la sérénité et la paix sur l'ensemble du territoire. Et quand les leaders religieux s'invitent dans le débat politique avec des consignes de vote, l'on peut se permettre de dire que cela n'augure rien de bon pour la démocratie. Car, dans un Etat laïc digne de ce nom, un tel amalgame est potentiellement dangereux pour le vivre-ensemble et pour la république. Cela est d'autant plus vrai que certains leaders religieux peuvent profiter de ce grand moment de la démocratie qu'est la

¹ Journal *Le Pays* (campagne électORALE au Mali), 8 juillet 2018.

campagne électorale, pour diffuser des discours susceptibles de mettre le feu à la République.

A qui profiterait une crise post-électorale ? Les candidats sont particulièrement interpellés. Ils doivent tout faire pour se comporter tout au long de la campagne en véritables hommes d'Etat. Car, des dérives de leur part pourraient exposer davantage le Mali au pire. Et c'est le rêve de tous les terroristes et autres pêcheurs en eaux troubles. Lors de l'élection présidentielle de 2018, une série d'incidents, essentiellement dans des zones rurales, se sont produits malgré la mobilisation de plus de 30 000 membres des forces de sécurité, nationales. De son côté, le directoire de campagne du chef de file l'opposition a exprimé sa satisfaction légitime après le vote, tout en déplorant que l'Etat ait failli à sa mission de sécurisation du scrutin. Il a invité par ailleurs les citoyens à la plus grande vigilance concernant les risques de fraude et de manipulation des résultats.

Ce refus de s'incliner devant le « verdict » des urnes par un ou des candidat(s) est un phénomène récurrent lors des élections en Afrique. Ce rejet des résultats qui conduit en général à des violences électorales (verbale et/ou physique) trouve en grande partie son origine dans l'absence de dialogue et de consensus durant les phases précédentes du processus électoral, et en particulier au sujet des règles du jeu électoral.

Ainsi, la violence électorale, peu importe sa dimension géographique, peut gravement impacter la paix et la stabilité d'un Etat. « La violence, qu'elle soit locale ou nationale, affecte négativement la stabilité sociale et si elle n'est pas bien maîtrisée peut, juxtaposée avec d'autres divisions conflictuelles, mener à l'anarchie et à la guerre civile. ». A titre d'illustration en 2010 les élections en Côte d'Ivoire : lorsqu'Alassane Dramane Ouattara est arrivé au pouvoir, le refus président sortant Laurent Gbagbo refuse de quitter ses fonctions Ce conflit a pris une dimension identitaire entre Dioula et Baoulés.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

Lors des dernières élections législatives c'est-à-dire celles de 2020 des manifestations ont commencés dans certains quartiers de Bamako, dans les régions de Sikasso et Mopti et dans les cercles de Bougouni et Kati. Les manifestants en grandes parties du M5-RFP (Mouvement du 5 juin-Rassemblement des forces patriotiques) ont bravés le couvre-feu instauré de 21 heures à 5 heures du matin pour dénoncer un « tripatouillage » des résultats définitifs annoncés par la Cour constitutionnelle.



Pour lever toutes suspicions, la plateforme des observateurs a demandé de publier les résultats bureau de vote par bureau de vote. A cet effet, ces observateurs avaient relevé certains manquements dans la loi électorale¹ et à l'issue de la proclamation des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle, il y a eu des incohérences dans ces résultats, ce qui

¹ <https://www.hrw.org/fr/news/2020/12/02/cote-divoire-violences...>

a alimenté en grande partie la crise post-électorale qui a abouti au coup d'Etat du 18 août 2020.

II. La structuration et la publication des propos discourtois et inappropriés

Dans cette seconde partie, nous allons mettre un accent particulier sur l'incivisme de certains acteurs et pollution de l'environnement (A). Ensuite nous verrons les enjeux politiques liés au changement des Constitutions (B).

A. L'incivisme de certains acteurs et pollution de l'environnement

Dans les démocraties naissantes, les acteurs intervenant dans le cadre politique prennent-ils en compte les enjeux électoraux où le risque de conflit violent et d'instabilités élevées ?

De façon classique, les partis politiques, les médias traditionnels et les réseaux sociaux sont inondé de propagandes à outrance avec des attaques personnelles, des diffamations, des injures et bien d'autres après le lancement officiel de la campagne électoral. On assistait souvent à des campagnes électriques avec des propos véhiculés par certains religieux. A titre d'illustration, lors de la campagne électorale à l'élection présidentielle de 2013, l'imam Mahmoud Dicko avait déclaré « *qu'il suivrait le choix du chérif de Nioro quant au candidat que les autorités musulmanes recommanderont à leurs fidèles en juillet 2013* ». L'enjeu était de taille pour le retour à l'ordre constitutionnel à la suite de l'agression du président par intérim Dioncounda Traoré dans son bureau par des manifestants hostiles en colère contre sa désignation comme chef de la

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

transition (au-delà de quarante jours¹). A la grande surprise de tout le monde, l'institution sous-régionale qu'est la CEDEAO a fait fi de son propre engagement dans l'accord cadre pour nommer de façon unilatérale Dioncounda Traoré comme président de la transition et fixé la durée de celle-ci à un an.

Les élections communales du 20 novembre 2016, ont été perturbées² par une série de violences et d'intimidations qui se sont soldées par la mort de cinq militaires et un civil dans les cercles de Douentza et de Nara. Ainsi, il n'a pas eu d'élections communales à Kidal bastion de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA, ex-rébellion), où quelques centaines de personnes ont manifesté et les drapeaux du Mali et de l'ONU ont été brûlés. La CMA avait dénoncé l'*« entêtement du gouvernement »* à organiser ce scrutin avant l'installation dans le nord des autorités intérimaires prévues par l'accord de paix et le retour des dizaines de milliers de réfugiés et de déplacés. Dans les régions de Gao et de Tombouctou, les hommes armés à moto intimidaient la population « *Ne votez pas ou vous aurez affaire à nous* ».

Dans une jeune démocratie comme celle du Mali, il est impératif d'encadrer la source des discours de haine et des actes liés aux conflits électoraux tout en mettant en place des mécanismes permettant d'anticiper les risques de violence électorale et d'utiliser des facteurs de résilience au sein du système de gestion électorale et des communautés en général pour promouvoir des élections pacifiques.

A cet effet, devant l'ampleur des problèmes rencontrés dans la gestion des élections au cours des dernières années, il est indispensable de mettre

¹ Conformément à l'article 36 de la Constitution du 25 février 1992.

² Un convoi de l'armée qui transportait des urnes en vue du dépouillement est tombé dans une embuscade de terroristes dans le cercle de Douentza au Centre.

tous les acteurs politiques au même niveau de connaissance des textes et les mécanismes qui gèrent les élections. Pour prévenir et atténuer la violence électorale. Cela inclut un examen de la communication et de la coordination entre les acteurs locaux, nationaux et régionaux de l'alerte précoce et la saisie des leçons apprises. De ce point de vue, tous ceux qui croient en la démocratie doivent s'investir sans compter, pour que la campagne électorale qui en est un des ingrédients, se passe dans un esprit de grande responsabilité. Car la politique, ce n'est pas la guerre. Les acteurs politiques doivent œuvrer à l'instauration d'une culture démocratique par l'information, la formation et l'éducation des citoyens, ils doivent cultiver le principe de la conquête démocratique du pouvoir comme moyen d'expression de la lutte politique et le respect des biens publics et privés. Les acteurs politiques, pour autant qu'ils soient responsables, doivent se garder de faire dans la provocation, l'injure facile, le régionalisme et l'ethnique.

Au-delà de la réglementation des médias privés, la loi a ignoré d'autres aspects centraux de la campagne médiatique¹, notamment : -les principes de régulation des médias audiovisuels, public et privés, les critères d'équilibre, d'équité et d'impartialité ; -les normes régissant la période préélectorale ; -le rôle réglementaire de la HAC au cours de la campagne électorale ; -le régime de traitement de la publicité électorale payante ; -les normes régissant la diffusion des sondages d'opinion ; -le système du contentieux concernant les violations aux règles de la couverture médiatique.

Les médias sont considérés comme le quatrième pouvoir après les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les organes de régulation des médias sont également interpellés non seulement pour traiter avec équité

¹ Analyse du cadre légal régissant la régulation des médias pendant les élections au Mali IDEA International

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

les temps d'antenne accordés aux uns et aux autres, mais également pour veiller à ce que la presse ne soit pas le relais de discours qui sont aux antipodes de l'intérêt du Mali. Il est crucial dans ce processus de refondation de l'Etat que tous les acteurs impliqués dans le processus électoral établissent des mécanismes de coopération et de consultation afin d'assurer une mise en œuvre efficace et acceptée du dispositif règlementaire avant les prochaines élections.

B. Les enjeux politiques liés au changement de Constitution

Dans l'ensemble, depuis la fin des années 1990, les réformes constitutionnelles et électorales ont abouti à trois résultats.

Dans le premier cas, en raison des conflits parmi les élites et des divisions ethniques, certains pays n'ont pas réalisé de progrès notables dans la modification des règles régissant la compétition électorale ; au contraire, et malgré les demandes de réformes constitutionnelles, ces pays ont plutôt connu une impasse dans le dialogue sur les règles¹ régissant le pluralisme politique. Ces pays continuent à être marqués par de profondes dissensions et une grande incertitude politique.

Dans le deuxième cas, certains pays ont institué des réformes constitutionnelles et électorales d'envergure qui ont stabilisé le paysage politique pluraliste et libéralisé de façon significative l'environnement politique et social. Dans la plupart de ces pays, les dirigeants ont été régulièrement élus à travers des processus participatifs, compétitifs, libres et réguliers, et qui ont également été pacifiques.

¹ La collection Union africaine sur les conflits et la violence politique résultant des élections, Rapport du Groupe des Sages Décembre 2012.

Entre ces deux cas, il y a des pays qui s'efforcent d'instaurer des démocraties participatives en se fondant sur des institutions qui n'ont pas été réformées et dont le fonctionnement n'est pas clairement défini. Dans ces pays, le processus d'élaboration de nouvelles règles fait face à de grandes difficultés, dues en grande partie à l'existence de sérieuses contraintes entravant la participation effective des partis politiques au processus. Par ailleurs, certains de ces pays ont connu des reculs dans le domaine des réformes démocratiques, rendant ainsi difficile la libéralisation de l'espace politique.

A titre de rappeler, la Constitution du 25 février 1992 a fait l'objet de trois tentatives de révisions, qui malheureusement n'ont pas été acceptées suite à des mobilisations collectives des citoyens. L'une des craintes de la population était qu'elles renforcent et concentrent les pouvoirs entre les seules mains du président de la République et n'augurent pas une séparation des pouvoirs, donc leur indépendance. Cependant, Imam Mahmoud Dicko avait affirmé, à propos de la révision constitutionnelle de 2012 : « *tant que la stabilité du pays n'est pas menacée, le Haut conseil islamique du Mali doit respecter le jeu démocratique qui est normal dans une République. Par la grâce de Dieu, c'est moi, qui assume les destinées de cette organisation, qui représente plus de 98 % de la population entière du pays. De ce fait, j'ai mon mot à dire sur la gestion de ce pays.* » Selon lui, en absence de culture politique, le Haut conseil islamique est l'interface entre le pouvoir et le peuple. Pourtant rien dans le mode de désignation des responsables religieux ne leur permet de revendiquer un statut de représentant de la population.

Dans le contexte actuel du Mali encore, il y a beaucoup de divergences sur certains éléments de l'avant-projet de Constitution. Au moment où certains mettent en avant l'aspect constitutionnel, juridique et sécuritaire ; d'autres mettent l'accent sur la prise en charge de nouveaux besoins et défis.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

*

* *

La connaissance et la maîtrise des voies de recours en matière électorale est un gage de stabilité. Cependant, si le contentieux électoral a permis de suppléer les carences de l'Etat en matière de crédibilité électorale ; il a aussi contribué à renforcer son affaiblissement dans un domaine très sensible pour la survie de nos jeunes Etats.

Dans les Etats cités comme modèles « de culture démocratique », la gestion du contentieux est un travail à long terme qui se fait avec tous les acteurs impliqués dans le processus. L'implication des acteurs permettent d'apaiser le climat et de réduire les tensions afin de mieux protéger et défendre les intérêts de la Nation. En un mot comme en mille, ils doivent d'abord penser au pays, au Mali, leur maison commune. La violence et intimidation n'a aucun avantage, les acteurs doivent rester soudés et tolérant les uns envers les autres. Nous invitons les Maliens à s'inspirer de modèles fiables de démocratie en tenant compte de nos réalités afin d'instaurer une paix durable.

ANNEXE : REFERENCES DOCUMENTAIRES

Textes juridiques :

- Constitution du 25 février 1992 du Mali.
- Loi n° 02-011 du 5 Mars 2002 portant modification de la loi du 11 février 1997 portant loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle.
- Charte des partis politiques de 2005.
- Loi n° 15 -08/AN-RM portant statut de l'opposition de 2015.
- Loi électorale du 24 juin 2022.
- Code de bonne conduite des partis politiques et des candidats aux diverses consultations électorales de 2018.

Articles :

- Le journal *Le Pays* (contestation électorale de 2020).
- La collection Union africaine sur les conflits et la violence politique résultant des élections.
- *Gestion des risques électoraux dans la région du G5 Sahel Guide sur les facteurs internes 2020-2021* de IDEA International.

Rapports d'études :

- *Rapport de groupe de sages de l'Union africaine sur la consolidation du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des tensions et des conflits violents liés aux élections en Afrique*, mars 2012.
- *Rapport de synthèse de la Fondation CMDID sur la prévention des conflits électoraux élection présidentielle de 2018 au Mali*.
- *Rapport d'analyse de la COCEM sur les résultats définitifs de l'élection présidentielle de 2018 au Mali*.

Les enjeux électoraux au Mali entre violences et intimidations politiques

- *Note d'options sur la réglementation des médias pendant le processus électoral*
Bamako, le 21 septembre 2022 IDEA International.

SYSTEME DE VOTE ET CRISE DE REPRESENTATIVITE AU MALI

Alhousseini BARRO,
enseignant-chercheur à la Faculté des sciences administratives
et politiques de l'Université des sciences juridiques
et politiques de Bamako
barroalhousseini@yahoo.fr

Résumé : Cela fait plus de trente ans que le Mali à l'instar d'autres pays africains a accédé à la démocratie représentative et au multipartisme. Ce système hérité de la France a été perçu comme un moyen de pacification de la vie politique malienne. Mais après quelques années, ce système de désignation des gouvernants ne tardera pas à montrer ses failles et ses limites. En effet, l'instauration du multipartisme se traduit en même temps par l'organisation de la première élection en 1992 qui fut un succès. Mais il n'a fallu qu'un quinquennat pour voir naître la première crise postélectorale en 1997. Celle-ci sera cyclique au point de faire le pays une république par coup d'État. En interrogeant l'histoire, on découvre que la guerre électorale au Mali et la délégitimation des autorités ont un lien avec le système de vote lequel, par inadaptation aux réalités malienves, est de nature à favoriser une crise de représentativité, qui, prolongée dans le temps, aboutit des contestations allant jusqu'à donner lieu à la chute du régime. Pour redynamiser la légitimité de nos dirigeants, soit on adopte le même comportement que les exportateurs, soit on réaménage le système de vote en fonction de nos réalités.

Mots-clés : Élection-crise-représentativité- adaptation-légitimité

"Un bulletin de vote est plus fort qu'une balle de fusil."¹ Au cours des années 1943, il a été déclaré lors d'une conférence internationale tenue à Téhéran : « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à choisir librement la forme de leur État ». Ce qui a favorisé la décolonisation en l'Afrique. Plus tard, ces jeunes États vont se lancer dans la voie démocratique. Le Mali n'est pas resté en marge, après trente ans d'indépendance. Le peuple, va réclamer haut et fort la démocratie en 1991, d'où la naissance de la troisième République. La Constitution malienne² indique que les élections sont le seul moyen normatif d'accès au pouvoir politique. À cet effet, l'élection étant le baromètre de la démocratie représentative permet au peuple de régulièrement choisir leurs dirigeants. D'une manière générale, « l'élection est un temps fort de la vie politique. C'est l'acte par lequel le peuple désigne les titulaires de l'autorité politique »³ à travers le vote. Un vote est la manifestation d'une opinion ou d'un choix lors d'une consultation au sein d'un corps politique, d'un collège électoral, d'une assemblée délibérante, en vue d'une élection, d'un référendum ou d'une prise de décision⁴. Ce mode de désignation, comme la remarque Céline Thiriot, est devenu une banalité en Afrique subsaharienne. Depuis la vague de libéralisation politique des années 1990, 43 des 48 pays d'Afrique subsaharienne ont connu des élections pluralistes. Les processus électoraux se sont largement

¹ Abraham LINCOLN - 1809-1865 – « Discours, 1856 ».

² Constitution malienne 1992.

³ http://www.afrique-gouvernance.net/bdf_document

⁴ <https://www.toupie.org/Dictionnaire/Vote>

Système de vote et crise de représentativité au Mali

« routinisés »¹. Le Mali a choisi le modèle de désignation compétitif un individu-une voix lequel modèle importé et inadapté à la culture politique malienne a fini de montrer ses limites. D'où, la multiplication des coups d'État (quatre) en espace de trente ans. Des présidents issus de ce système de désignation finiront par s'écrouler.

Curieusement, presque tous ces coups d'État ont parachevé des soulèvements populaires de ces mêmes peuples mécontents de la gestion de leurs pays. Au demeurant, le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple, devient cauchemardesque pour les populations africaines qui, désabusées, commencent à regretter l'époque du mono-partisme². Les démocraties représentatives ont du mal à maintenir le lien de confiance entre les citoyens et les représentants censés parler et agir en leur nom. Cette situation nous pousse à réfléchir sur les dits de certains auteurs en science politique dès le lendemain de l'indépendance que la démocratie est, de toute façon, impossible dans la grande majorité des États du Tiers Monde. Ainsi, Maurice Duverger affirme que la démocratie occidentale ne peut pas fonctionner dans les pays sous-développés pour la raison que les conditions socio-économiques existant dans les États capitalistes développés ne s'y trouvent pas réunies³.

En effet, cette affirmation de Maurice Duverger ne fait que refléter un courant de recherche très productif de la sociologie politique représenté

¹ C. THIRIOT (2011). Les élections en Afrique, un « objet scientifique pertinent ». *Afrique contemporaine*, 239, 133-135.

² Jean-Jacques SERI « La problématique des élections en Afrique : causes et manifestations des crises électorales », *Rev. hist. archéol. afr.*, GODO GODO, n° 27- 2016.

³ Maurice DUVERGER *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 8^e éd., p. 390 ; voir aussi SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard), *Sociologie politique*, Paris. Éd. Montchrestien, 2^e éd., 1974, p. 213, 289 et s.

par l'école développementaliste nord-américaine inspiré par les postulats du structuro-fonctionnalisme, qui compare les différents systèmes politiques sous l'angle du "développement" ou de la "modernisation" politique, dont l'un des chefs de file, Gabriel Almond, préconise la création de régimes politiques caractérisés par de fortes tendances centralisatrices et autoritaires¹. Quant à Seymour Martin Lipset, il a démontré en établissant une corrélation entre le développement économique et progrès de la démocratie, que plus une nation connaît le bien être, plus elle a des chances de jouir à notre époque d'un gouvernement démocratique stable². Il est donc permis de douter que la démocratie représentative à l'occidental du suffrage universel et direct à la formule mathématique un individu une voix ne peut pas fonctionner au Mali sans un aménagement.

Le droit positif malien accorde, la possibilité de devenir un élu sans que les électeurs aient assez d'informations sur la moralité et la capacité intellectuelle à assumer cette fonction. Le peuple, à plus de 70 %³ analphabète, ne comprend rien au jeu du suffrage universel. Des partis politiques se créent suivant des alliances dans le seul but de procurer à leurs promoteurs une part du gâteau. Le peuple n'y gagne rien et finit par ne plus se prêter au jeu des opportunistes tous azimuts. La dégradation générale de la situation caractérisée par la désaffection du système

¹ G. ALMOND *Political development* Boston (USA), Little Brown 1966, p. 233 et s. ; voir aussi ALMOND (G.), COLEMAN (J.S.). Éd.; *The politics of developing Areas*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1960, XII 591 p. ; Gabriel ALMOND, "Political system and Political change", *American Schaviscal Scientist*, 6 (10), 1963.

² Seymour Martin LIPSET *L'homme et la politique*, Paris, Seuil, 1962, pp. 147-195.

³ Studiotamani.org, magazine, « Toutes les femmes du Mali » présenté par Lalle TANGARA. Publié le 9 septembre 2022.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

politique, la crise de représentation et le discrédit du personnel politique dont la défiance populaire a atteint des niveaux sans précédent. Il n'est guère étonnant de voir nombre de citoyens vaquer tranquillement à leur affaires les jours d'élection, donc bouder les urnes. Au demeurant, on a l'impression que le suffrage universel direct n'a favorisé que la montée des régimes oligarchiques. Après plusieurs années de pratique élective au Mali, le peuple n'a vu que ses droits les plus élémentaires bafoués. D'où un second constat se dégage, les crises électorales rares sous le parti unique sont très fréquentes en plein processus de multipartisme. On se demanderait pourquoi le système de désignation des dirigeants importé, censé favoriser un cadre nouveau, est source de violences et de désaffections ?

Cette question s'appuie sur des hypothèses : - Il n'y a pas d'adéquation entre le système de désignation importé et les comportements électoraux au Mali. - La stabilité et la légitimité de nos dirigeants, exigent d'adopter le même comportement des exportateurs ou réaménager le système de vote en fonction de nos réalités.

L'objectif de cet article est de mettre en relief l'incompatibilité de ce mode importé avec les réalités socio-politiques malientes et la nécessité de l'adapter au processus électoral au Mali. La méthode utilisée est dite analytique. La base documentaire est constituée de sources orales, d'ouvrages et d'articles consultés en ligne. Ces diverses informations sont croisées pour rédiger cet article qui s'articule autour de deux axes de réflexions : l'inadaptation du système importé, et la nécessité de légitimer les élites politiques.

I. Système de vote actuel, un modèle importé et inadapté

Influencé par la philosophie des Lumières, le système représentatif¹ apparaît dans la seconde moitié du XVIII^e siècle. L'idée est de créer un système politique dans lequel la volonté des citoyens s'exprime à travers des représentants qui votent les lois, et les font appliquer². Dans ce régime, les élus tirent leur légitimité de la délégation de la souveraineté de leurs électeurs à travers un vote. Comme indique professeur Bernard Lugan « L'Afrique noire a toujours été un continent récepteur et non concepteur »³. Le Mali étant récepteur de ce modèle individualiste mathématique électoral « un individu-une voix » de désignation sans aménagement préalable est confronté à des crises. Puisque les Maliens ont hérité de la France la forme de l'État et des institutions politiques, ont-ils aussi adopté les comportements électoraux de la France ? non.

Ce modèle de désignation a accentué l'expression de quatre crises : discrédit des leaders politiques, défiance envers les représentants, difficile transcription du social en politique, sentiment d'une dépossession démocratique.

A. La désaffection du système politique

La régularité des élections depuis 1992 n'ont pas permis de combler les attentes des populations. Au contraire, la démocratie tant attendue est devenue de « façade » avec la prolifération des partis politiques (plus de

¹ Emmanuel-Joseph SIEYES en France, et John ADAMS aux Etats-Unis, en sont les grands défenseurs. Ils s'opposent à la démocratie directe de ROUSSEAU et ROBESPIERRE.

² Arnaud AUBRY *La démocratie représentative, un système en crise ?*, France Télévisions Publié le 18/04/19 et modifié le 12/04/22.

³ « La Volga passe-t-elle avant le Zambèze ? », *Paris Match*, n° 2230, 20 février 1992.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

200) peu représentatifs n'assumant pas leur fonction d'animation et de formation des membres. D'où le faible taux de participation aux différentes élections impliquant le désaveu des citoyens envers la politique. Le fossé entre le citoyen et la politique est visible à travers deux symptômes :

- *1. Le faible taux de participations aux différentes élections*

La crise de légitimité se manifeste à travers l'absentéisme électoral. De moins en moins de gens se dérangent pour aller voter, ce que Reybrouck qualifie le phénomène de 'sidérant'¹. Les taux de participation record ont connu une chute vertigineuse. Par exemple, lors des élections présidentielles organisées, les 12 et 26 avril 1992, dans l'euphorie de l'avènement de la démocratie, les taux de participation étaient de 23,6 % au premier tour et de 20,9 % au second tour². Lors des élections législatives organisées, les 23 février et 9 mars 1992, les taux de participation étaient de 22,3 % au premier tour et de 21,3 % au second tour.

Il est à noter que de 1992 à 2013, le taux de participation a suivi une légère évolution avant de chuter en 2020. Après 1992 le second taux record de la participation est l'élection présidentielle de juillet 2013. Or, au premier tour on a recueilli 48,5 % et dix points de moins au 2^e tour.

Contrairement au Mali, les taux de participation aux élections présidentielles ont atteint 82 % au premier tour en 2010 en Côte d'Ivoire et 80 % pour élections qui ont vu Nicolas Sarkozy accéder au pouvoir en France.

¹ David van REYBROUCK *Contre les élections*, Actes Sud, 2014.

² Ali CISSÉ, « Vote au Mali : La désaffection de la population », <http://news.abamako.com/h/248598.html>, Publié le lundi 8 mars 2021

Au-delà de la désaffection des populations pour la « chose politique », le faible taux de participation pourrait s'expliquer par la non prise en compte de la réalité sociopolitique du Mali. Si la faiblesse du taux de participation demeure constante au Mali, elle soulève des interrogations sur les limites des processus électoraux importés comme mécanisme de légitimation politique.

- *2. Le déclin des partis politiques*

La dévolution du pouvoir dans la démocratie représentative fait appeler à des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus¹. A en croire Max Weber « les partis politiques sont les enfants de la démocratie, du suffrage universel, de la nécessité de recruter et d'organiser les masses »². La place des partis politiques dans la démocratie en général est explicitée par le professeur Philippe Braud selon qui, ils sont à la fois des « machines électORALES, des arènes de débat et des agents de socialisation »³.

Mais au Mali, l'état des formations politiques est tout autre que les quatre critères déterminants : continuité de l'organisation ; organisation complète du niveau local au niveau national ; volonté d'exercer le pouvoir ; recherche d'un soutien populaire spécialement par le canal des élections. Au contraire les partis politiques maliens sont caractérisés par

¹ Loi n° 05-047/ du 18 août 2005 portant charte des partis politiques.

² Max WEBER écrit vers la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle ; l'ouvrage a été édité plusieurs fois dont celui, de Plan, Paris, 1950.

³ P. BRAUD, *La science politique*, Paris ,PUF, 1982, p. 7.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

un certain défi non relevé lequel fini par faire perdre leur crédibilité avec comme implications l'incapacité de mobilisation, l'abstentionnisme et la non-participation politique des citoyens. Mieux, les partis politiques sont devenus aux yeux des Maliens, pour reprendre l'expression du professeur Ali Nouhoun Diallo, des groupements d'intérêt économique, des « GIE ». En effet, comme le souligne Blondel, la faible institutionnalisation des partis politiques et la « personnalisation du pouvoir » au Mali peuvent expliquer la personnalisation des partis politiques¹. Cette personnalisation du pouvoir est l'un des facteurs qui peuvent expliquer les ruptures de démocratisation au Mali. Et Bakary Camara d'ajouter « les partis politiques sont souvent créés pour l'appât du gain et de postes administratifs. »² Tel est le constat de 71 % des sondés lors d'une étude qui montre que les partis constituent essentiellement pour les leaders des moyens d'accès aux ressources de l'État et que le but n'est nullement d'améliorer les conditions de la population.

De 1991 à 2018, la vie des partis politiques au-delà de leur pléthore, a été marquée par des coalitions circonstanciées et des ruptures fracassantes. Les alliances se font et se défont au gré des intérêts égoïstes de certains responsables politiques sans considération de l'avis des partisans. Les alliances dites contre nature pratiquées qui décrédibilisent davantage les formations politiques et les hommes politiques.

¹ Jean BLONDEL, « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisation des partis », *Revue internationale de politique comparée* 10.2 (2003): 247-264.

² Bakary CAMARA, « Le processus démocratique au Mali depuis 1991— Entre fragmentation de l'espace politique et coalitions : Quels sont les impacts de la démocratisation sur la condition de vie des Maliens ? ».

B. La crise de représentation et le discrédit du personnel politique

Le type de vote hérité du pluralisme au Mali est comparable à un organe étranger greffé sur le corps social qui le rejette de toutes ses forces. Sur ce plan, les lois qui gouvernent le fonctionnement du corps social ressemblent étrangement aux lois qui s'appliquent au fonctionnement du corps humain. L'un des enjeux du système malien est de savoir si les élus « représentent » effectivement leurs électeurs au sens politique, mais aussi sociologique.

Au sens politique, on observe une crise de représentation comme l'affirme professeur Amadou Keita, « Les hommes politiques ont trop déçu les populations qui, d'ailleurs, ne se reconnaissent plus dans leurs programmes de société ». Même constat au sein de la classe politique, si bien que l'ex président Touré, a reconnu l'échec des hommes politiques¹. Le rejet de la population à la politique est liée aux attitudes des dirigeants qui ne servent que leur propre personne, leur famille ou leur entourage. Le socle de la République sera toujours menacé si la volonté du peuple n'est pas exercée². Jérôme Montès rappelle que le décalage de plus en plus perceptible entre les gouvernants, censés représenter la nation³, et les citoyens, qui se sentent tenus à l'écart de la conduite des affaires du monde, témoigne⁴ de la crise de la démocratie représentative⁵.

¹ <http://ipsnews.net/francais/2002/10/02/politique-mali-des-scrutins-caracterises-par-une-desaffection-deselecteurs-pour-les-urnes>

² <https://www.maliweb.net/politique/lechec-de-la-democratie-en-afrigue-lhistoire-est-elle-en-train-de-donner-raison-a-ces-presidents-dechus>

³ Emmanuel SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, Paris, PUF, 1982, 93 p.

⁴ J. MONTÈS (2001). « Mouvements anti-mondialisation : la crise de la démocratie représentative ». *Études internationales*, 32(4), 773–782.

⁵ Robert A. DAHL, « A Démocratie Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, printemps 1994, pp. 23-28.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

Ainsi, aux yeux du « citoyen lambda », l'activité politique a perdu graduellement ses vertus pour ne conserver que ses vices. Le citoyen ordinaire distribue volontiers l'étiquette de « politicien » ou « politiki mogo » à toute personne qui semble avoir tourné le dos aux préceptes moraux et aux valeurs en cours dans la société. Ces caricatures, qui ne sont pas le fruit du hasard, ont pour effet d'alimenter une forme de mépris vis-à-vis des hommes politiques et des façons dont ils se font élire : achat des voix, manipulation des listes électorales, distribution de cadeaux, promesses mirobolantes, discours au contenu politique et idéologique creux et absence notoire de programmes électoraux.

Comme le dit Alain Garrigou, la première préoccupation des candidats et de leurs partisans n'était pas de respecter la législation électorale, mais de gagner l'élection¹. Au demeurant, la politique est associée à toutes sortes de vices: le mensonge, la démagogie, la tricherie, la trahison, la course à l'argent facile. Il faut reconnaître que ce sont les attitudes déviantes des acteurs politiques qui ont contribué à créer et à renforcer cette image négative de la politique chez les citoyens ordinaires. Cette image sur la politique nous pousse à rappeler une boutade de l'ancien président américain, Jimmy Carter qui décrit la politique comme le deuxième plus vieux métier du monde ayant des points communs avec le premier (la prostitution)². Cette pensée négative rejoue aussi en certains endroits la pensée politique développée par l'humaniste italien, Niccolo Machiavel, dans *Le Prince* « Ce que l'on considère, c'est le résultat. Que le

¹ Alain GARRIGOU, *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont-ils devenus électeurs* 1, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, p. 136 et s.

² Ali CISSÉ, « Vote au Mali : La désaffection de la population », <http://news.abamako.com/h/248598.html>

prince songe donc à conserver sa vie et son État; s'il y réussit, tous les moyens qu'il aura pris seront jugés honorables et loués par tout le monde. Il faut être entre grand simulateur et grand dissimulateur»¹.

Au sens sociologique à savoir dans leur diversité, tant au niveau des revenus, des classes sociales ou des niveaux d'instruction, on observe une sous-représentation de certaines catégories. Les résultats d'une enquête sur la représentativité montrent que le secteur primaire occupe six actifs sur dix (60,3 %). Il est suivi du service (16,4 %), du commerce (14,8 %) et de l'industrie (8,4 %). Environ trois actifs sur quatre (74,4 %) en milieu rural travaillent dans le secteur primaire². La chance de voir des ouvriers élus à l'Assemblée nationale était faible. En 2017, il n'y a presqu'aucun ouvrier, alors qu'ils représentent tout de même 52 % de la population active³. À l'inverse, les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent la moitié des élus, soit 4,4 fois plus que leur part dans la population active.

Au regard de ce qui précède, à l'image de ce dit-on « les fruits n'auront pas tenu la promesse des fleurs⁴ ! », le multipartisme et le système de vote à l'occidental n'ont pas permis de stabiliser le jeu politique. Par la suite, les politiques ont brisé le climat de confiance d'une part entre eux-mêmes et d'autre part entre eux et la population du fait du jeu illisible des alliances contre nature. À cela s'ajoute le fait que les citoyens ne disposent d'aucun pouvoir de contrôle sur les élus en dehors des élections. Dans ce

¹ Sambou SISSOKO, « Mali : La politique, une activité vicieuse » !,<http://news.abamako.com/h/217294.html>

² EMOP2017/2018, passage 1 (avril-juin).

³ Grand Dialogue : Ouvriers au Mali : défis et perspectives ?,<https://www.youtube.com/watch?v=dADuWWyCmXw>,

⁴ L'article, O'BAMBA, IBK-2014 : « Les fruits n'ont pas tenu la Promesse des Fleurs », <https://www.maliweb.net/editorial/ibk-2014-les-fruits-nont-pas-tenu-la-promesse-des-fleurs- sept - 29 Déc 2014>

système de vote, c'est que les joueurs ne sont pas de bons joueurs, qu'ils ne sont pas rationnels, donc qu'il faut changer les procédures du jeu pour les obliger à bien jouer. Il devient urgent de promouvoir une démocratie élective plus juste, plus efficace, plus vertueuse en s'inspirant de la lointaine démocratie d'origine africaine, inspiré c'est-à-dire du fonctionnement de l'arbre à palabre¹, afin de bâtir une démocratie moderne et forcément consensuelle.

II. Une nécessite d'innovation du suffrage indirect et semi-compétitif, plus démocratique et adapté

La posture électorale africaine dans lequel le système de vote à l'occidental était accueilli est différente du comportement électoral occidental d'origine. De ce fait, une greffe parfaite était difficile. La transposition d'un modèle de vote mathématique un individu-une voix importée a entraîné une forme de « réappropriation spatiale » par les populations. De nombreuses crises d'ordre politique, social, économique et institutionnel ont abouti à des révoltes ou soulèvements populaires, à des rébellions et, pire encore, à des coups d'État militaires². Donc, le mode de vote actuel est importé, trop coûteux en argent et ne reflète pas la réalité malienne. Trop d'argent est dépensé pour des élections sans effet sur le développement et la stabilité politico-institutionnel. Affirmons-nous avec Gilles Olakounlé Yabi que le défi qui se pose aux sociétés

¹ Fweley DIANGITUKWA, « La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabre », in <https://www.erudit.org/fr/revues/gouvernance/2014-v11-n1-gouvernance02933/1038881ar/>

² Biléou SAKPANE-GBATI, « La démocratie à l'africaine », *Éthique publique* [En ligne], vol. 13, n° 2 | 2011, mis en ligne le 30 octobre 2012, consulté le 07 novembre 2022. journals.openedition.org/ethiquepublique/679 ;

multiethniques africaines et en majorité analphabètes n'est pas d'enterrer les ethnies ou de faire comme si elles n'existaient pas. Il est de trouver en urgence les bonnes formules institutionnelles pour gérer la diversité ethnique dans un système politique pleinement démocratique¹. Il faut remodeler notre système de vote en prenant en compte la réalité malienne soit en changeant la posture électorale, soit en contextualisant le mode de désignation par l'adoption du suffrage universel indirect et semi-compétitif à la malienne.

A. Le suffrage universel indirect à la malienne, la consolidation de la légitimité

Nous observons que les acteurs politiques sont secoués par la crise de confiance qui frappe les institutions publiques. Cette crise s'apparente à une perte de légitimité qui frappe les autorités et les institutions politiques modernes². Nous devrions nous approprier les systèmes de légitimation du pouvoir inspirés d'ailleurs et les adapter aux réalités du Mali. Faute de l'avoir fait depuis l'indépendance, le Mali est devenu un champ de bataille, un terrain d'instabilité politique où les tenants du pouvoir ne veulent pas que les choses changent alors que contrairement à leur mission première est le bien-être de la communauté. D'ailleurs, les critiques de Madison et de Sieyès à la fin du XVIII^e siècle, soulignant notamment l'incompétence de la population en est l'illustrations la plus

¹<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Du+vote,+de+l%2080%99ethnie+et+de+la+d%C3%A9mocratie+en+Guin%C3%A9e+et+ailleurs+en+Afrique>

² Yves BOISVERT, « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », in : [https://journals.openedition.org/ethique publique/2478](https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2478).

Système de vote et crise de représentativité au Mali

emblématique¹. Le Mali est dans une situation de conformité vis-à-vis des normes dominantes inapplicables, celles-ci comme l'a dit Thierry Delpeuch « la contrainte de conformité vis-à-vis des normes dominantes dans l'environnement international peut amener les gouvernements nationaux à adopter des règles juridiques et des mesures de politique publique en dépit de leur inapplicabilité, de leur inutilité et des résistances actives ou passives qu'elles suscitent dans la société d'accueil.»²

Fweley Diangitukwa a constaté qu'il est certes nécessaire d'adopter un ensemble de standards des politiques publiques, au moins formellement, pour éviter les pressions institutionnelles en voie de généralisation au sein de la communauté internationale et pour préserver le crédit qu'il faut sur la scène internationale, mais cette raison ne suffit pas pour refuser de créer soi-même et pour se résoudre à dépendre des importations dans tous les domaines³.

Par conséquent, il faut adopter cette nouvelle manière de désignation des élites plus démocratique et moins coûteux. L'unité de base sont les familles. Quand celles-ci s'associaient et mettaient en commun leurs intérêts, elles formaient un village dont le chef était le premier parmi ses pairs. Chaque village élit à son sein les conseillers villageois qui éliront les délégués villageois. De nombreuses études sur les attitudes électorales ont

¹ Voir J. MADISON, « Fédéraliste n° 10, 22 novembre 1787 », *Jus Politicum*, n° 8, <http://juspoliticum.com/article/Publius-Madison-Federaliste-n-10-22-novembre-1787-540.html> et SIEYES E.- J., [Discours du 7 septembre 1789], in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, tome 8, p. 592-597.

² Thierry DELPEUCH, *Questions de recherche / Research in question*, n° 27, décembre 2008

³ Fweley DIANGITUKWA, *Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits*, 2022, 432pp.

ainsi démontré que l'existence d'un électeur individuel et rationnel, votant pour un programme et un candidat après avoir jaugé les différentes offres électorales, doit être relativisée aussi bien en Occident qu'en Afrique¹. L'électeur est souvent mal informé et son vote déterminé par sa socialisation, son statut professionnel et son appartenance sociale. L'idée de légitimité populaire, voire démocratique, n'est pas étrangère à certains systèmes politiques africains anciens. Des collèges électoraux pouvaient procéder à la nomination d'un chef ou d'un roi. Ces collèges étaient souvent restreints à une fraction de la société, les anciens par exemple. Au Ghana, les Akan considéraient que le pouvoir d'un dirigeant découlait du peuple et était seulement délégué par celui-ci². Dans le village tout le monde se connaît et ce n'est pas l'argent qui joue. L'échelon qui suit, c'est la commune, où les conseillers municipaux sont élus par les conseillers villageois et ou les délégués du village. Au niveau des départements, les conseillers sont élus par les conseillers municipaux de tout le département. Ensuite, les députés eux sont élus par tous les conseillers municipaux et villageois du département. L'argent ne joue pas et ça ne coûtera rien. Alors que chaque cinq ans des dizaines de millions d'euros sont dépensés pour organiser des élections. Enfin, le président de la République est élu par tous les conseillers villageois, municipaux de tout le territoire national. Pour reprendre l'expression du professeur Laurent Kilachu Bado, la qualité ne vient jamais du grand nombre³. Ça

¹ N. MAYER, *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010 ; D. GAXIE (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1989 (2^e édition).

² M. GLUCKMAN, *Politics, Law, and Ritual in Tribal Society*, Chicago, Aldine Publishing Co., 1965.

³ B.I.T.V. : *DÉBALLAGE DU 09 10 2022 BADO*, <https://www.youtube.com>

Système de vote et crise de représentativité au Mali

évite de dépenser pour des élections dont l'issus ne donne que des élus illégitimes.

L'essentiel de ce système proposé plus haut est développé par Philippe Ardent avec quelques différences de près. « Dans le scrutin direct, l'élu est directement désigné par les électeurs sans intermédiaire. Dans le scrutin indirect, l'élu est désigné par des électeurs qui ont été eux-mêmes élus pour procéder à son élection. Ce n'est pas le corps électoral dans son ensemble qui choisit son représentant : un collège électoral restreint issu d'un premier scrutin choisit à son tour le président. On dit aussi que l'élection est à deux, ou à plusieurs degrés (un premier collège électoral en effet, peut en désigner un deuxième, qui lui-même en élira un troisième, qui à son tour etc.). » C'est-à-dire comme l'entend Philippe, « l'électeur de base déléguaient ainsi son droit de suffrage à quelqu'un qu'il connaissait bien, qui était près de lui »¹.

Au village tout le monde se connaît. On connaît ceux qui sont intègres, ceux qui s'offrent au service des hommes, qui sont désintéressés. Un individu qui est connu pour ces différentes qualités est choisi par la société pour être chef. Il y a aussi un autre critère qui est l'âge. Celui qui a vécu longtemps, a beaucoup vu et beaucoup entendu et a plus d'expérience pour diriger les affaires de la société, les affaires publiques. Dans ce modèle, la démocratique est réelle et à moindre coût contrairement au système électoral importé qui coûte une fortune sans presque jamais apporter de solution. Le professeur Issa N'Diaye met en garde en ces termes : « si la démocratie est mal partie, les derniers devinrent les premiers. La médiocrité s'installa aux commandes de l'État, laissant libre cours à ses instincts. Elle qui n'espéra pas tant, profita de cet

¹ *Ibid.*, 209

accident de l'histoire pour prendre sa revanche sur la société, pour se venger de ses tares»¹. Raison pour laquelle, Montesquieu faisait l'éloge du vote par circonscriptions² dans l'esprit des lois, mode de désignation des élus qui permet d'avoir des dirigeants qui se nourrissent d'ambitions honnêtes pour leur pays et de générosité sincère pour leurs concitoyens ; et qui entretiennent un esprit altruiste, conquérant et de sacrifice. Sans ces prérequis, rien de sérieux, de positif ni de durable ne peut se bâtir. C'est pour se prouver ou en se prouvant à eux-mêmes que les hommes de cette lignée se sentent la vocation, voire l'obligation, de se charger de toujours mieux assurer la liberté, la dignité et le bien-être de leurs peuples.

B. Un système semi-compétitif et indirect, garant de la stabilité

Dégoût du politique, rejet des politiques, corruption, abstention, votes extrémistes³. Le système compétitif direct semble engendrer des crises. L'extrait du roman *Les Yeux dans les arbres* de l'écrivaine américaine Barbara Kingsolver porte l'attention sur le système compétitif « à l'occidental » en Afrique. Dans le système compétitif de vote majoritaire, de deux individus ayant obtenu l'un cinquante et une voix et l'autre quarante-neuf, c'est le premier qui gagne tandis que l'autre perd. Cela équivaudra à ce que la moitié du village ou de la population soit mécontente et, d'après Anatole, un village qui n'est qu'à demi satisfait risque de faire longtemps parler de lui. Barbara Kingsolver avait bien pressenti que la moitié du village serait mécontente de cette règle du 51/49. Le Mali importe le système compétitif du vote individualiste un

¹ Le professeur Issa N'DIAYE, est enseignant chercheur à l'Université de Bamako au Mali.

² MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, liv. XI, chap. VI., 1re éd., 1748

³Marie-Anne COHENDET, « Une crise de la représentation politique ? », dans *Cités* 2004/2 (n° 18), p. 41 à 61

Système de vote et crise de représentativité au Mali

individu une voix en 1992 en tant que produit fini sans s'intéresser à l'histoire dudit système et il le greffe dans sa société qui n'a ni le même passé, ni la même histoire ni les mêmes objectifs à atteindre. Fweley Diangitukwa, attire l'attention des importateurs institutionnels¹ comme le Mali sur le fait suivant « Il est prouvé que les importateurs institutionnels africains s'intéressent peu à la manière dont le modèle d'origine est né et s'est développé au cours de l'histoire nationale ni comment il s'est transformé au cours des transplantations successives avant d'être importé dans un pays tiers. En tout cas, l'organisation importatrice qui trouve qu'« il lui est plus facile de légitimer son activité en affirmant qu'elle respecte des principes supérieurs autour desquels existe un large consensus qu'en démontrant l'efficacité de chacune de ses actions » fait preuve d'une énorme paresse intellectuelle.

On découvre vite la supercherie lorsque les autorités nationales importatrices refusent de respecter les normes transférées et ferment les yeux sur leur violation. L'organisation des élections au suffrage direct est la preuve la plus éclatante. Elle ne permet pas à tout citoyen de se présenter ; elle confirme plutôt la supériorité de ceux qui possèdent l'intelligence de persuader les faibles d'esprit et ceux qui ont de solides relations avec d'autres décideurs influents.

Pour gagner une élection dans ce système de compétition, il faut en plus des cadeaux, établir des alliances, nouer des amitiés solides, construire des réseaux et corrompre les représentants des communautés sans oublier de s'attirer les faveurs des chefs spirituels : les guides

¹ Badie BERTRAND, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

religieux et les pasteurs. L'article de Pierre Quantin¹ peut être considéré comme une référence en la matière. L'auteur rappelle que la fraude est liée à la compétition. Un scrutin sans concurrence ne suscite pas la déviance des normes de la loyauté électorale, pas plus qu'une course à un seul cheval ne permet aux parieurs de tricher. C'est toute la différence qui sépare le modelé du parti dominant de celui du parti unique stricto sensu n'autorisant pas les candidatures multiples.

Le système semi-compétitif selon Rouquié A. *et al.* (1978), se situe à mi-chemin entre les systèmes pluralistes occidentaux et les partis uniques idéologiques de la révolution communiste.

Le système semi-compétitif favorise l'implication des citoyens à la politique. L'élection semi-compétitive est conditionnée par un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, elle se développe davantage dans une organisation partisane lâche, qui ne permet pas au parti de contrôler les responsables de second rang ou de la base. Elle témoigne d'une organisation largement décentralisée. En cela, elle se différencie des partis révolutionnaires très structurés.

Mieux : ce système permet de légitimer les gouvernants en réparant les causes de non-participation des citoyens à la compétition politique. Dans cette situation de non-participation, « même le suffrage universel ne définit point la démocratie. [...] Un tyran peut être élu au suffrage universel, et n'être pas moins tyran pour cela. Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants. »² L'expérience montre clairement que le système compétitif est inadapté aux coutumes

¹ Pierre QUANTIN, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 1998, p. 12-28.

² ALAIN, *Propos sur les pouvoirs*, Gallimard, coll. « Folio essais », 1985, propos du 12 juillet 1910, p. 213-214.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

maliennes car il est une source de conflit récurrent et d'instabilité. Si le Mali a importé l'État et les politiques publiques de L'État français, il n'affiche pas les mêmes attitudes électorales mais adapte les différents modèles importés aux réalités locales en fonction des contraintes¹. D'où la nécessité d'adopter un nouveau modèle électoral pour éviter des morts inutiles et pacifier l'espace politique, sinon il faut changer de système.

*
* *

Au terme de notre analyse, les différentes hypothèses sont confirmées. En effet nos investigations ont montré qu'au Mali, le mode de désignation des gouvernants n'est pas conforme à la réalité sociopolitique malienne. Ce système hérité de la France est manifestement un organe étranger qui a beaucoup de peine à se faire accepter par la société malienne. Celle-ci au contraire développe un ensemble de comportements qui sont véritablement des « anticorps » pour détruire la légitimité de l'État : grogne continue, résistance passive ou active, révolte latente ou ouverte, voire la prise illégale du pouvoir. Avec la démocratie, le choix des dirigeants apparaît comme une compétition rude entre tous les citoyens sans référence aux valeurs sociétales.

Par le truchement des élections, les critères de choix sont définis par des textes. Aux critères sociaux informels se substituent des critères juridiques qui n'excluent pas les citoyens pour des motifs coutumiers. Les critères juridiques malgré leur caractère positif, restent insuffisants

¹ Patrick QUANTIN, « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », in *Revue Pouvoir*, n° 129, 2002, p. 67.

comme gage de légitimité ou de crédibilité dans l'appréciation des candidatures et dans leur choix. Dans ce système compétitif de vote individualiste un individu -une voix importée et greffée sur la société malienne, les acteurs produisent des comportements qui dénaturent le système et délégitime les gouvernants. Durant trente ans de l'implantation de multipartisme, le peuple observait les acteurs politiques dont les agissements ont fini par l'agacer et à lui donner le dégoût de voter. « Les partis ne mobilisent plus parce qu'ils ne rassurent pas sur leurs capacités d'apporter le changement véritable »¹ comme l'atteste Sayon Koné, car les hommes qui les animent sont connus de tous et ont montré leurs limites. A cet égard, la perte de crédibilité des acteurs politiques a amené à l'affaiblissement du régime en place et à la perte du pouvoir suite à des coups d'Etat.

L'observation de la société malienne montre, d'une part, que l'occidentalisation imposée au Mali n'a pas réussi dans tous les domaines et, d'autre part, que les orientations de vote ne respectent pas les canons des comportements électoraux des Occidentaux, non seulement parce que la greffe est culturellement difficile voire impossible mais surtout parce que les Maliens n'ont pas la même quintessence idéologique que les Occidentaux et ne poursuivent pas les mêmes buts. L'analyse des comportements électoraux des Maliens est vitale afin de proposer des solutions pertinentes de sortie des crises.

Les solutions à retenir pour renouer les liens de confiance entre gouvernants et gouvernés ne manquent pas, par exemple : recourir au suffrage indirect et semi-compétitif pour tisser de bonnes relations entre groupes sociaux, redonner de la crédibilité à l'Etat, soumettre le comportement des agents publics qui agravaient la fragilisation de la

¹ https://www.afrique-gouvernance.net/bdf_experience-123_fr.html

Système de vote et crise de représentativité au Mali

cohésion sociale. Le recours à l'élection du chef d'État au scrutin indirect se justifie pour certaines raisons, entre autres : la faible formation civique des masses, la volonté de favoriser les candidats capables et légitimés.

RÉFÉRENCES

- « La Volga passe-t-elle avant le Zambèze ? », *Paris Match*, n° 2230, 20 février 1992.
- ALBERTINI, J. (2014). « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s): réflexions et applications pratiques ». *Revue française d'administration publique*, 150, 529-541.
- ALMOND (G.), COLEMAN (J.S.). Éd.; *The politics of developing Areas*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1960, XII 591 p.
- ALMOND (G.), *Political development* Boston (USA), little Brown 1966, p. 233 et s.
- ALMOND Gabriel, "Political system and Political change", *American Schaviscal Scientist*, 6 (10), 1963.
- AMSELLE Jean-Loup, Elikia M'BOKOLO (sous la direction de), *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte, 1985, 227 p
- ARDANT Philippe, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, 5^e édition, éditions L.G.D.J, 1993.
- AUBRY Arnaud, *La démocratie représentative, un système en crise ?*, France Télévisions Publié le 18/04/19 et Modifié le 12/04/22.
- BADIE Bertrand, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- BLONDEL, Jean. « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisation des partis », *Revue internationale de politique comparée* 10.2 (2003): 247-264.
- BOISVERT Yves, « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », in https://journals.openedition.org/ethique_publique
- CEAN-CERI, Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoirs en Afrique noire, Paris, Pédone, 1978.
- CHRETIEN Jean-Pierre et Gérard PRUNIER, *Les ethnies ont une histoire*. Paris, Ed. Karthala, 2003.

Système de vote et crise de représentativité au Mali

- DAHL Robert A., « A Démocratie Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, printemps 1994, pp. 23-28.
- DENQUIN Jean-Marie, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, n° 4.
- DIANGITUKWA Fweley, *Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits*, 2022, 432 pp.
- DIANGITUKWA Fweley, « La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabre », [inhttps://www.erudit.org/fr/revues/gouvernance/2014](https://www.erudit.org/fr/revues/gouvernance/2014)
- DUVERGER Maurice ; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 8^e éd., p. 390.
- EMOP2017/2018, passage 1 (avril-juin)
- GARRIGOU Alain, *Le Vote et la vertu. Comment les Français sont-ils devenus électeurs* 1, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.
- GAXIE D. (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1989 (2^e édition).
- GLUCKMAN M., *Politics, Law, and Ritual in Tribal Society*, Chicago, Aldine Publishing Co., 1965.
- "GrandDialogue:OuvriersauMali:defisetperspectives?"<https://www.youtube.com/watch?v=dADuWWyCmXw>
- <http://ipsnews.net/francais/2002/10/02/politique-mali-des-scrutins-caracterises-par-une-desaffection-deselecteurs-pour-les-urnes>
- <https://www.afrique-gouvernance.net/bdf>
- <https://www.maliweb.net/politique/lechec-de-la-democratie-en-afrigue-lhistoire-est-elle-en-train-de-donner-raison-a-ces-presidents-dechus>
- HAÏDARA Fadimata et Thomas ISBELL, « Perceptions populaires des élections, de l'action publique, et de la démocratie au Mali », *Dépêche* n° 219 d'Afrobaromètre.

- LIPSET, Seymour MARTIN, *L'homme et la politique*, Paris, Seuil, 1962, pp. 147-195.
- Loi n° 05-047/ du 18 août 2005 portant charte des partis politiques.
- MAYER N., *Sociologie des comportements politiques*, Paris, Armand Colin, 2010.
- MONTÈS, J. (2001). « Mouvements anti-mondialisation : la crise de la démocratie représentative ». *Études internationales*, 32(4), 773–782.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, liv. XI, chap. VI., 1^e éd., 1748.
- MUXEL, A. (2007). "L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? ", *Pouvoirs*, 120, 43-55
- QUANTIN Pierre, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 1998, p. 12-28.
- ROSTOW W.W.; *The stages of economic growth*, Cambridge University Press, 1960.
- SAKPANE-GBATI Biléou, « La démocratie à l'africaine », *Éthique publique* [En ligne], vol. 13, n° 2 | 2011, mis en ligne le 30 octobre 2012, consulté le 7 novembre 2022.
- SCHWARTZENBERG (Roger-Gérard) ; *Sociologie politique*, Paris. Éd. Montchrestien, 2^e éd., 1974, p. 213, 289 et s.
- SERI Jean-Jacques, « La problématique des élections en Afrique : causes et manifestations des crises électorales », *Rev. hist. archéol. afr.*, GODO GODO, n° 27- 2016.
- SIEYES Emmanuel, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, Paris, PUF, 1982, 93 p.
- THIRIOT, C. (2011). Les élections en Afrique, un « objet scientifique pertinent ». *Afrique contemporaine*, 239, 133-135.
- WEBER Max écrit vers la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle ; l'ouvrage a été édité plusieurs fois dont celui, de Plan, Paris, 1950.

**LA COMPENSATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES AU MALI : UNE SOLUTION DE PAIX
ENTRE MYTHE ET REALITE**

**Modibo Mohamed FOFANA,
enseignant chercheur à l'Institut des sciences politiques relations
internationales et communications (I.S.P.R.I.C) de Bamako
(fofmodji333@gmail.com)**

Résumé : Le Mali connaît une nouvelle réorganisation du territoire avec la création de nouvelles régions administratives. Cependant, on est en droit de se demander comment la région peut être au centre des résolutions de crises socio-politiques sans un accompagnement de l'Etat, sans penser aux ressources nécessaires¹.

D'une manière générale en Afrique subsaharienne francophone, la compensation financière des transferts de compétences présente deux insuffisances qui méritent d'être signalées : la première est relative à la faiblesse de la compensation financière. La seconde est relative à un manque de transfert effectif des mesures fiscales locales².

¹ Au Mali, les Etats Généraux de la Décentralisation, tenus les 21, 22 et 23 Octobre 2013, ont, à cet effet, souligné la nécessité de rationnaliser l'organisation administrative du territoire et d'interroger la pertinence de la collectivité territoriale cercle.

² M. DIAGNE, « La compensation financière locale au Sénégal », *RJSPO* 2014, p. 92.

Or, deux séries de facteurs limitent la portée de la compensation financière selon l'esprit de l'accord d'Alger de 2015 : en premier lieu, les mesures d'accompagnement des transferts de compétences ne répondent pas à une préoccupation financière d'ensemble. En effet, l'accompagnement au Mali des mesures financières est minimal lorsqu'on sait qu'en France 24 % du budget était destiné au fonds de dotation alors qu'au Mali, l'État entendait transférer, aux collectivités territoriales, 18% de ses ressources d'ici le 31 décembre 2016 et 30 % de ses recettes fiscales à l'horizon 2018. En second lieu, l'effort n'a pas porté sur le transfert effectif des mesures fiscales.

Mots clés : Collectivités Territoriales, Compensation financière, Transfert budgétaire et fiscal

La gouvernance financière locale est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités locales¹.

Cette idée nous semble parfaitement défendable. Lorsqu'on sait que le Mali, se voyant dans l'obligation de transférer certaines de ses compétences aux collectivités territoriales est réticent à octroyer les fonds nécessaires à l'exercice de celles-ci. Le Mali est, de ce fait confronté à une crise de gouvernance locale qui est au cœur de la crise de scission notamment au nord du pays.

¹ F.P. YATTA, *Partenariat pour le développement municipal (PDM)*, Karthala 18-20 mai 2000.

La compensation financière des collectivités locales au Mali

Dans le domaine des finances locales, la « compensation » est un mécanisme permettant à l'Etat et aux collectivités territoriales, de régler les montants dus et de recevoir les actifs correspondant aux transactions qu'elles ont effectuées sur les marchés et le développement local. Une transaction est matérialisée par le transfert fiscal, par la dotation, par la subvention, par la redevance et par l'emprunt, dans le cadre de la gouvernance financière locale.

La compensation constitue la suite logique de la dévolution des compétences aux collectivités territoriales. En effet, le processus de décentralisation ne peut être effectif que si la dévolution des compétences s'accompagne de compensations budgétaires et de transfert des ressources humaines, voire matériel¹.

La gestion du développement local durable est loin d'être négligeable. L'étude de la soutenabilité des finances locales ne pourrait se limiter à la seule dimension financière. Elle est aussi à la fois, beaucoup plus économique, sociale, environnementale et l'impact est national.

Les événements survenus au Mali en début 2012 constituent une rupture définitive avec la période née de la « révolution du 26 mars 1991 ». La cinquième « rébellion touarègue », très vite débordée par ses alliés djihadistes (terroristes) et le coup d'Etat du 22 mars ont signifié aux Maliens qu'ils ne vivent plus une simple période de changement mais un véritable changement d'époque.

La gouvernance financière locale consiste à confier aux collectivités territoriales la responsabilité de gérer des montants financiers élevés, au service de projets ambitieux et décisifs pour le développement harmonieux et équilibré afin que la péréquation locale soit de la taille

¹ CATEK/FED. mars 2011. *Étude sur le bilan et perspectives de la décentralisation*, rapport final, Bamako.

escompté. Les enjeux sont donc significatifs. Et les risques associés ne le sont pas moins. Mais les spécialistes nous rappellent qu'une décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'un transfert de ressources suffisantes serait une réforme étriquée¹.

L'une des causes du cataclysme que le Mali a connu et dont il se remet est la déliquescence de l'État. Mais l'une des principales résolutions des Etats généraux de la décentralisation est relative à l'introduction des notions de développement local, de transferts de ressources aux entités locales, de compensation financière, de péréquation locale et de régionalisation dans la nouvelle architecture administrative.

Ainsi, le législateur malien a prévu de transférer plus de vingt domaines de compétences (l'aménagement de l'espace, l'environnement, l'état civil, l'équipement collectif, l'équipement marchand, le sport, la culture, la promotion féminine, le développement économique et social, l'agriculture, l'éducation, la santé, l'hydraulique...) aux collectivités territoriales pour le bon déroulement de la gouvernance locale.

Dans un tel contexte, si la compensation financière locale est théoriquement porteuse de promesses et d'espoirs de développement socio-économique local, dans un pays fragilisé par des menaces irrédentistes et djihadistes, **la compensation financière des collectivités territoriales est-elle une solution durable pour la paix au Mali ?**

A la lumière de cette problématique, nous allons dénoncer un manque de préoccupation financière régionale (I), et analyser la compensation financière des collectivités territoriales comme un atout essentiel de la paix (II).

¹ B. GUEYE et D. FALL, « Les compétences de la région au Sénégal », in colloque international sur la régionalisation, *RISPO*, *op. cit.*, p. 12.

I. Le manque de préoccupation régionale au Mali

Au Mali, les ressources des collectivités proviennent essentiellement de l'Etat, et des partenaires au développement. Sachant que les ressources mobilisées par les collectivités ne sauraient en elles seules suffire pour satisfaire les investissements indispensables à l'amélioration de l'accès de la population aux services sociaux de base.

Le financement de la décentralisation se fait à travers un dispositif d'appui financier des collectivités territoriales structuré autour du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT). Ce dispositif est géré par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). Il s'agit d'appuyer le financement des investissements indispensables à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base à la majorité de la population. L'Agence nationale aux Investissements des collectivités régionales (ANICR) octroie des subventions aux collectivités territoriales, selon les procédures nationales des finances publiques, en vue de la réalisation des investissements sous maîtrise d'ouvrage.

Dans cette partie, nous étudierons les points suivants : d'abord, la capacité réduite des ressources locales au Mali (A) ensuite, l'analyse de l'insuffisance des ressources décentralisées (B).

A. La capacité réduite des ressources locales au Mali

Dans les pays de la sous-région de l'Afrique subsaharienne à l'exemple du Mali, deux facteurs conjugués affaiblissent le poids économique et financier des collectivités territoriales. En effet, si le principe de la concormance entre les transferts de compétences et des ressources est toujours proclamé par les lois, celui-ci est rarement respecté par les États.

Par ailleurs, le faible niveau de mobilisation et de recouvrement des ressources propres locales est de nature à paralyser le dynamisme économique¹.

Au Mali, les collectivités territoriales sont tenues en échec dans les transferts de compétences inadéquates aux ressources, face au développement local. Les mesures d'accompagnement des transferts de compétences ne répondent pas à une préoccupation financière d'ensemble.

Le processus de transfert des ressources est soumis à de nombreuses contraintes. Il rencontre également des obstacles de toute nature tant bien au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités territoriales². Aussi dit-il, l'augmentation de ces transferts constitue une recommandation récurrente. C'est pourquoi l'Etat s'est engagé à mettre en place, d'ici l'année 2018, un mécanisme de transfert de 30 % des recettes budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du nord, selon des critères à déterminer.

Par ailleurs, la fongibilité décroissante des ressources locales³ constitue aujourd'hui la contrainte, sinon la menace la plus importante, la plus évidente. A l'origine, conformément à la philosophie du FNACT, les

¹ DEMANTE (M.-J.), « Décentralisation et gouvernance locale en Afrique », *IRAM, Etudes et méthodes*, 2008.

² L'avis de l'ex directeur général, CISSE de l'ANICT, les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales ont progressé mais restent limités autour de 10 % du budget de l'Etat.

³ Déjà cité, Séminaire Cifal A Douala du 12 au 16 décembre 2011: « Accès des collectivités locales africaines aux financements extérieurs » Panel I : les institutions de financement nationales : cas de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales du Mali – ANICT.

La compensation financière des collectivités locales au Mali

fonds destinés aux investissements des collectivités territoriales étaient mis à leurs dispositions, libres de toute affectation, et répartis entre elles selon des indices de péréquation définis. Toutefois, au fil du temps, et pour des raisons qui leur sont propres (sectorielles, historiques, géographiques, politiques, etc.) les partenaires techniques financiers (PTF) ont abondé le FNACT avec des ressources de plus en plus spécifiques et les fonds généraux libres d'affectation – initialement majoritaires – ne constituent actuellement plus qu'environ 20 % de l'offre de financement totale.

L'on rappellera que les fonds généraux sont des fonds destinés au financement de toutes les catégories d'investissements éligibles au FNACT, sur tout le territoire. Ils sont également appelés fonds en affectation libre, non ciblée.

Tandis que les fonds spécifiques, quant à eux, sont réservés au financement des investissements des collectivités territoriales de certaines régions, ou à certaines catégories/secteurs d'investissement, voire à la combinaison des deux. Ils sont également appelés fonds géographiques et/ou sectoriels. Les fonds généraux, sont ainsi passés de 86 % de l'ensemble des ressources en 2001 à 16 % en 2010 alors que les fonds spécifiques empruntaient la tendance inverse. Cette situation s'est accélérée à partir des années 2005 à 2007. Il en résulte que les budgets consolidés des 320 communautés rurales et des 60 communes du Sénégal atteignent à peine 30 milliards de francs, soit moins de 15 % du budget de l'Etat¹.

¹ A. DIOUF, Le financement des collectivités locales, SAFEFOD, Dakar, 1997, p. 12.

Sans vouloir comparer des situations à tous égards incomparables, signalons toutefois, à titre indicatif, qu'en France, en 2015¹, les transferts financiers vers les collectivités territoriales tels que définies par la loi de finances rectificatives s'élevaient 101,4 milliards d'Euro soit 55,1 % des transferts financiers. Donc, il est important de tirer une analyse à ces insuffisances.

B. L'analyse de l'insuffisance des ressources locales

D'une manière générale, les collectivités territoriales africaines, et particulièrement malientes, sont caractérisées par l'insuffisance des ressources, qui constituent des handicaps majeurs à la gouvernance financière locale. Dans ce cadre, l'étude nous dévoilera les points suivants : les causes de la faiblesse de ressources locales, et les limitations d'ordre juridique et financier.

En générale, quatre facteurs principaux expliquent la faiblesse des capacités financières des collectivités locales : le premier facteur est relatif au fait que la fiscalité locale et les finances locales sont tributaires du cadre macroéconomique caractérisé par des contraintes financières sévères imposées aux Etats. Le deuxième facteur a trait à la pauvreté des larges segments de la population qui impose des limites aux prélèvements fiscaux. Le troisième facteur concerne l'absence fréquente d'une volonté politique de l'Etat de redistribution des prélèvements fiscaux plus favorables aux collectivités locales et l'inefficacité de la chaîne fiscale, notamment du recouvrement. Le quatrième facteur quant à lui tient aux

¹ Rapport de l'Observatoire des finances locales « Les finances des collectivités locales en 2015 » État des lieux, p. 130.

La compensation financière des collectivités locales au Mali

faiblesses persistantes des collectivités locales en matière de capacités administratives et de ressources humaines.¹

Quant aux limitations d'ordre juridique et financier s'expliquent par les faits suivants : Le dispositif d'application réglementaire devant préciser le détail des compétences et ressources transférées aux collectivités territoriales est incomplet. Les seuls secteurs bénéficiant de textes d'applications sont : l'éducation, la santé et l'hydraulique en 2002, le développement social et solidaire en 2012, la politique du genre en 2014 (ces deux derniers décrets n'ont, à ce jour, pas été mis en œuvre) ainsi que, depuis l'été 2014, le développement social, l'assainissement et le commerce. De même, les textes organisant la constitution et la gestion du domaine des collectivités territoriales n'ont pas été pris. Enfin, on observe que l'Etat continue de mettre en œuvre des projets sur financement extérieur (en matière de santé et d'hydraulique, notamment). La compensation financière des collectivités territoriales au Mali pourrait être une arme fatale en faveur de la paix régionale.

II. La compensation financière locale un atout essentiel de la paix

La principale source de financement des collectivités territoriales du Mali demeure le budget de l'Etat et des partenaires techniques financiers tandis que leurs ressources propres sont faibles eu égard au besoin de financement de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le transfert des moyens techniques et humains est resté limité et l'appui que les services de l'Etat apportent aux collectivités territoriales est lui-même restreint par l'insuffisant degré de déconcentration de certains services

¹Le Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA, avril 2011, p. 37.

(impôt, trésor et domaine public). De ce fait les budgets locaux couvrent difficilement les besoins des collectivités. La présente étude se veut une contribution au fonctionnement rationnel de la dotation de fonds national d'appui aux collectivités territoriales maliennes à travers une compensation financière locale un atout essentiel de la paix (A) et de l'effectivité des mesures fiscales (B).

A. Le transfert effectif des mesures financières

La libre administration des collectivités territoriales, exige la bonne gestion financière locale. Cependant, au Mali, les collectivités territoriales sont tenues à un principe de concomitance afin de mieux gérer les ressources locales, ainsi le Code local dispose que « tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences»¹. Dès lors, le transfert de cette ressource devient une obligation pour l'Etat². En effet, le FNACT doit être un instrument de gestion par excellence pour accéder aux services de bases locaux en vue de maintenir une paix durable.

Au Mali, le développement économique local est un souci majeur pour les élus locaux. Les collectivités territoriales maliennes devront faire face aux exigences des populations locales pour l'accès aux services sociaux de bases (santé, éducation, hydraulique...). Cependant, le FNACT est un

¹ La loi n° 93-008 du 11 février 1993 modifiée, par la loi de 2012, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose en son article 4.

² J. M. TULARD, « les compensations des transferts de compétences, Etat, collectivités territoriales », *RFFP*, n° 81, mars 2003, p. 101. S. CREUSOT et O. BENJAMIN, *Les financements des nouvelles compétences des collectivités locales*, Paris, LDGDJ, 2007.

La compensation financière des collectivités locales au Mali

moyen par excellence pour alimenter les projets de la paix durable des collectivités territoriales au Mali.

Le FNACT constitue le dispositif financier avec pour missions de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir certains prêts contractés par les collectivités territoriales.

La compensation financière locale est un projet politique majeur. Une part substantielle des ressources d'origine intérieure sera consacrée à son financement par une augmentation progressive de l'effort contributif de l'Etat et des collectivités territoriales. L'engagement des partenaires techniques et financiers du Mali a été déterminant dans le processus de démarrage de la décentralisation. Il en sera nécessaire pour accompagner sa mise en œuvre.

Le financement de la gouvernance locale sera assuré au moyen d'un mécanisme qui regroupera des transferts conséquents de recettes budgétaires de l'Etat, des contributions des collectivités territoriales et des appuis des partenaires techniques et financiers.

Par incapacité de s'acquitter du quota demandé, le constat est que beaucoup de collectivités territoriales ne parviennent pas à mobiliser les fonds qui leur sont alloués au niveau de l'ANICT. Elles s'appuient généralement sur les entreprises de construction de l'infrastructure à réaliser et qui préfinancent les 20 % ou sur un particulier qui sera remboursé selon une autre formule¹.

Le transfert de compétences consacre le principe de la gouvernance par les collectivités territoriales des attributions légales qui leur sont

¹ Au départ c'était la contrepartie des collectivités territoriales dans le droit de tirage du FNACT. On verra l'évolution de cette contrepartie locale dans la section à venir.

reconnues en vue d'une meilleure prise en charge des préoccupations de développement économique, social et culturel des populations. En ce qui concerne le fonctionnement proprement dit du FNACT, Il constitue la mesure d'accompagnement du transfert des treize domaines de compétences (protection de l'environnement, aménagement de l'espace, équipements collectifs, équipements marchands, sports, culture, état, civil, santé, éducation...) précédemment cités transférés de l'Etat aux collectivités territoriales¹. Ces mesures devront être complétées par l'effectivité des mesures fiscales.

B. Le transfert effectif des mesures fiscales

Si la compensation financière locale tend à équilibrer les failles entre les transferts des compétences et des ressources des collectivités territoriales, révèle également des faiblesses des mesures fiscales aux collectivités territoriales maliennes qui peuvent apporter une paix durable².

L'effort n'a pas porté sur le transfert effectif des mesures fiscales. S'agissant des recettes fiscales, on ne recense pas moins de vingt et un impôts et taxes différents, parmi lesquels trois (patentes, taxe de développement local et impôts sur les traitements et salaires) représentent 77,3 % du produit total recouvré en 2012, tandis que douze autres représentent seulement 3,4 % de ce total³. La performance fiscale des

¹ J.P. LEMELLE, « Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000–2006 », AFD, 2008, p. 9.

² C. VERGNE, « Décentralisation fiscale en Afrique francophone : Note sur les transferts intergouvernementaux », septembre 2009.

³ FMI, juillet 2015, précité, taxe sur la publicité et l'affichage, taxe sur les armes à feu, taxes sur les débits de boissons et gargotes, taxe sur l'autorisation de construire, taxes sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux, taxes sur

La compensation financière des collectivités locales au Mali

collectivités est faible. Les recettes totales (ressources propres et transferts de l'Etat) des collectivités territoriales sont évaluées à 12 % du budget de l'Etat (hors dons), et seulement 2 % du PIB sur la période 2013 à nos jours.

Au Mali, les collectivités bénéficient les droits d'attributions locaux de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'ouverture de carrières artisanales, des taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat, et, du produit des patentes¹. Il en résulte de fortes inégalités, notamment en faveur de collectivités de la région de Kayes. Ces inégalités sont susceptibles de nourrir un sentiment d'injustice et d'entraîner des gaspillages. Certaines collectivités peuvent aussi être incitées à une exploitation excessive de leurs ressources (carrières) sans toujours assurer un recouvrement efficace des redevances.

On constate une certaine désorganisation de la chaîne d'émission et de recouvrement des impôts et des taxes locaux. Les faiblesses les plus souvent relevées par les services rencontrés sont notamment : la mauvaise maîtrise des rôles, une coordination insuffisante entre les services, l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers au niveau des services d'assiette et de recouvrement, le rôle, à contre-emploi des élus dans la collecte de la fiscalité locale, la motivation insuffisante des agents ou encore l'incivisme fiscal.

Par ailleurs, au Sénégal les textes ont prévu un transfert de fiscalité, il est vrai que les communes et les communautés rurales perçoivent des

les établissements de nuits et danceings, taxes sur les moulins, taxe additionnelle sur l'exploitation minière et l'exploitation de carrière, taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements, taxes de délivrance de la carte d'orpailleur, taxes sur les embarcations ; licences.

¹ La loi n° 00-044 du 7 juillet 2000 inclut dans les ressources fiscales des collectivités territoriales maliennes.

impôts sur leur territoire qui constituent d'ailleurs 6 % du budget des collectivités locales¹. L'impôt local est constitué de l'impôt local direct qui comprend principalement les taxes foncières sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle et de l'impôt local indirect qui comprend les taxes sur l'électricité consommée, sur l'eau, sur les établissements de nuit, la taxe d'abattage. Seulement l'impôt ne peut être perçu que par les communes et les communautés rurales à l'exclusion des régions. Ce serait ainsi une entorse à la libre administration des collectivités locales².

A l'instar de la France, les Etats francophones de l'Afrique adoptent deux catégories d'impôts locaux³ : l'impôt local direct et indirect.

L'impôt local est constitué de l'impôt local direct qui comprend principalement les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Existe également l'impôt local indirect qui comprend les taxes sur l'électricité consommée, sur l'eau, sur les établissements de nuit, la taxe d'abatage.

En France, l'impôt local contribue largement à la bonne santé financière. Ainsi les collectivités locales françaises perçoivent 18% de l'impôt local direct et 37,8 % de l'impôt local indirect. Les régions, et les départements sont habilités à percevoir⁴.

¹ M. DIAGNE, « La compensation financière locale au Sénégal », *RJSPO*, déjà cité, p. 92-93.

² B. DAFFLON et T. MADIES. 2011. *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana, Kenya*, Paris, AFD, 2011.

³ M. BOUVIER, *Les Finances locales*, LGDJ, 1995, p. 23 ; LABIE (F.), *Les Finances locales*, Dalloz, p. 83.

⁴ J.F. COPE et F. WERNER, *Les Finances locales*, Paris 2^e édition, Economica, 1993, p. 46.

*

**

En effet, les Etats Africains à tradition française ont voulu aveuglement copier le modèle français, en matière de la fiscalité locale, sans tenir compte de l'évolution et de la spécificité locale. Au Mali, le Code des collectivités territoriales classe parmi les recettes de fonctionnement, les redevances du domaine, les produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour service rendus. Mais ceux-ci n'ont aucune effectivité, puisque les collectivités territoriales, n'ont pas de domaine, ni de patrimoine suffisamment consistant pouvant faire l'objet d'une exploitation judicieuse. Face à ces défis du développement le maintien d'une paix durable sera un mythe si l'Etat ne prenne des mesures idoines de compensation financière afin que les collectivités puissent exercer intégralement les compétences transférées.

Toutefois, il n'existe pas de politique fiscale lorsqu'on sait que la fiscalité locale traditionnelle héritée de l'époque coloniale s'était révélée aux inflexions d'une réalité économique en perpétuelle mutations. Ainsi les règles juridiques doivent toujours se conformer à l'évolution de la société, sinon il y aura entrave surtout dans un pays comme le Mali où le « bougisme fiscal »¹ serait une nécessité dans la mesure où le régime fiscal est obsolète.

¹BARILARI (A), « les leçons des échecs des réformes fiscales », RFFP, n°116, novembre 2011, LGDJ, p11.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

A. Ouvrages généraux

- ADAM François, FERRAND Olivier, et RIOUX Remy, *Finances publiques*, 3^e éd, Paris, Presse de Science Po et Dalloz, 2010, 651 p.
- ALLE Camile et NAVARRE François, *Le système financier local et ses modèles : quelle production de connaissances au cours des 30 années passées ?* Constitution d'un état des lieux, Marne la Vallée cedex 2, volume 2, 2015, 76 p.
- BARILARI, André. BOUVIER Michel, *La LOLF, une nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e édition, collection Systèmes, 2010.
- BOUVIER (M.), *Les finances locales*, 12e édition, LGDJ, 2008, coll. « systèmes », 13^e éd.
- BOUVIER Michel, *Les finances locales*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2013, 15^e éd., 320 p.
- DIAGNE Mayacine, *Le droit des collectivités locales en Afrique : l'exemple du Sénégal*, 2^e édition, Panafrika, 2010, 191 p.
- DIALLO Ibrahima, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Harmattan, 2007, 284 p.

B. Articles et revues

- BARILARI André, « Les leçons des échecs des réformes fiscales », *RFFP*, n°116, novembre 2011, LGDJ, 264 p.
- BARILARI André, *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques* », Paris, LGDJ, 2003, 78 p.
- BALILARI (A.) et alii, « La gouvernance financière de l'Etat », ena.fr/..../bib-LOLF-adb_2016.
- BOUVIER Michel, « La modernisation de l'administration fiscal », *RFFP*, n° 54, LGDJ, 1996.
- BOUVIER Michel, « De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique », *RFFP*, n° 98, LGDJ, 2007.

La compensation financière des collectivités locales au Mali

- BOUVIER Michel, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *RFAP*, 2007/75 p.
- DIAGNE Mayacine, *La relance au développement local au Sénégal*, Leeuru, Harmattan, 2011, 467 p.
- DIAGNE Mayacine, « La compensation financière des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales au Sénégal », *RSJPO* n° 2, mars 2014, 138 p.
- DIARRA Adama, « Les autorités administratives indépendantes dans les États francophones d'Afrique noire», *Afrilex* 2000/00, 18 p.

LE DECOUPAGE TERRITORIAL AU MALI : ENTRE DROIT ET POLITIQUE

Mamadou FOMBA et Mory DIALLO

Résumé : Le découpage territorial opéré ou à opérer n'est qu'un moyen pour parvenir à une bonne gestion de la cité dans le but de réaliser des actions qui conduisent à la prospérité économique des terroirs. C'est dans ce cadre que nous avons voulu nous interroger sur les fondements des découpages territoriaux au Mali et leurs implications. La réponse à ce questionnement nous permettra, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, les procédures de réorganisation territoriales et dans un second temps, l'implication de la réorganisation territoriale dans la gestion des affaires publiques.

Mots clés : Collectivité territoriale, critère, découpage territorial, Etat, opérationnalisation.

Summary: The territorial division operated or to be operated is only a means to achieve good management of the city with the aim of carrying out actions that lead to the economic prosperity of the land. It is in this context that we wanted to examine the foundations of territorial divisions in Mali and its implications. The answer to this questioning will allow us, in an approach that is both legal and sociological, to highlight, firstly, the

procedures for territorial reorganization and, secondly, the impact of territorial reorganization.

Keywords: Territorial collectivity, criterion, territorial division, State, operationalization.

« *Chaque société, on le sait, inscrit sur l'espace géographique qu'elle occupe un ensemble souvent très complexe de subdivisions.* » (Marc André Lassard, 1982, 449).

Dans le contexte malien, on parle de l'organisation administrative basée fondamentalement sur des découpages territoriaux. Le découpage territorial peut être défini comme une restructuration territoriale (H. François , 1997, 223-232), une subdivision territoriale ou une réorganisation territoriale qui est créée à des fins politiques, économiques, administratives. Ce découpage territorial peut être appelé aussi le « morcellement territorial » (R-M. Nguema, 2005, 481-498.). Il est un concept à la fois géographique et administratif. Si du point de vue géographique, le découpage territorial vise le démembrement de l'espace terrestre national, au plan administratif, c'est plus la création d'une sphère d'action où doit s'exercer le pouvoir de l'Etat qui compte (X. K-Lumumba, 2021, 16-24.). Les multiples découpages territoriaux qu'ils créent à des fins politiques, économiques, administratives ou autres, plus ou moins en accord avec les considérations géopolitiques du moment, sont une réalité observable dans de nombreux pays (F. Hulbert, 1997, 223-232).

Au Mali, l'organisation administrative repose sur deux principes fondamentaux : à savoir la déconcentration et la décentralisation se matérialisant respectivement par les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales suivant les dispositions de la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

administrative du territoire. Cette réorganisation administrative est prise en application de l'article 70 de la Constitution du 25 février 1992. Ces principes sont confirmés aussi par l'article 174 du projet de Constitution de la République du Mali de 2023. Il est à noter que l'organisation administrative de notre pays s'est déclinée en trois périodes marquées chacune par l'orientation politique des pouvoirs publics en place (période coloniale, la période de 1960 à 1992 et la période de 1992 à nos jours). A titre de rappel, l'organisation du territoire pendant la période coloniale avait deux objectifs. Le premier visait à occuper et à soumettre le territoire à la métropole française. Il s'est traduit par la création des cercles, des subdivisions administratives, des chefferies de canton et le plus souvent administrés par les administrateurs militaires. A cette époque, l'exploitation des richesses du pays était le deuxième objectif principal. Il s'est traduit par la réalisation du chemin de fer Dakar-Niger et le barrage de Markala à Ségou pour la production du coton et de la canne à sucre pour ravitailler les industries de la métropole (propos de N'tji Bagayoko, administrateur, interview réalisé le 20 février 2023).

De 1960 à 1977 la loi n° 60-3/AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation territoriale de la République soudanaise mise en application par le décret n° 30/PC du 21 juin 1960 avait structuré le pays en six régions et trente cercles. En juillet 1961, les anciennes subdivisions furent érigées en cercles ce qui porta le nombre de cercles à quarante-deux. De 1977 à 1991, l'ordonnance n° 77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales, a fixé le nombre de régions à sept et le district. En 1991, l'ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali a porté le nombre des régions à huit et le district de Bamako. Une nouvelle région a vu le jour : celle de Kidal. De 1992 à 2012, en matière de circonscription administrative, le nombre de régions est porté à huit et le district de

Bamako. A partir de 2012, la loi n° 2012 n° 017 a porté le nombre de régions à 19 et le district de Bamako (art. 1). Cette nouvelle loi a créé onze nouvelles régions en plus des huit régions existantes plus le district de Bamako. Cependant deux parmi les onze nouvelles régions sont opérationnelles à savoir Taoudénit et Ménaka (loi n° 2012-018 relative aux cercles et arrondissements des deux régions, loi n° 2018 -040 relative aux collectivités territoriales de Taoudénit et loi n° 2018-041 relative aux collectivités territoriales de Menaka). Les gouverneurs y sont nommés ainsi que les préfets et les sous-préfets. De l'analyse des deux systèmes d'administration, il ressort que le système de réorganisation actuelle repose sur la superposition des circonscriptions et des collectivités territoriennes.

Quant aux neuf nouvelles régions restantes, beaucoup de grands défis se posent quant à leur opérationnalisation. Avec la création des collectivités territoriales dans les régions de Tadoudnit et de Menaka, le paysage actuel se présente comme suit : 410 circonscriptions administratives dont 19 régions, 1 district, 60 cercles et 330 arrondissements et 819 collectivités territoriales dont 10 régions, 1 district, 58 cercles, 750 communes. Il est à noter que le projet de loi n° 2022- /CNT portant modification de la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire va faire augmenter considérablement le nombre des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

Cependant, les raisons et les modalités de création de ces entités déconcentrées et décentralisées soulèvent des questionnements. Cela nous amène à poser les questions de savoir qu'en est -il du découpage territorial au Mali ? Ce découpage a-t-il des fondements ? Quelles sont ses implications ? La réponse à ces interrogations, nous permettra, dans une approche à la fois juridique et sociologique, de mettre en exergue, dans un premier temps, les procédures de réorganisation territoriale et dans un second temps, l'impact de la réorganisation territoriale.

I. Des procédures de réorganisation territoriale

La procédure de réorganisation territoriale peut s'expliquer par la manière de procéder juridiquement au découpage territorial. Ces procédures sont très généralement soutenues par des motivations des autorités étatiques (A) et fondées sur des critères des réformes territoriales (B).

A. Des motivations des autorités étatiques

Les motivations des autorités sont les raisons invoquées pour procéder au découpage. Elles se fondent très généralement sur des considérations d'ordre administratif (1) et socio-économique (2).

1. Les considérations d'ordre administratif

Le découpage territorial doit être conçu dans un but d'encadrement administratif (Bassidi Coulibaly, 2013, 2-10). Il doit consister à résoudre un problème d'encadrement technique et d'assistance des collectivités territoriales par l'Etat. Car l'enjeu est de parvenir à rapprocher au maximum les collectivités territoriales de l'autorité de contrôle pour un meilleur accompagnement des différentes entités. Ici, on compte plus l'ambition d'améliorer la qualité de la gouvernance administrative entre autres en résolvant le problème du retranchement administratif (rapprocher l'administré de l'administrant).

Le découpage administratif revêt une importance capitale dans l'organisation de l'espace, la formation de la trame urbaine et la constitution de la base du système urbain notamment dans les pays en voie de développement où l'action des pouvoirs publics est très déterminante et où toutes les autres activités lui sont liées (A. Belhedi, 1989 3-25.). Il reflète en même temps la stratégie spatiale, souvent cachée,

des pouvoirs publics. Enfin, le découpage doit être régi par des impératifs stratégico politiques, voire techniques (A. Belhedi , 19893-25.). Cet aspect administratif est complété par des considérations socio-économiques.

2. Les considérations socio- économiques

L'objectif majeur du découpage territorial est d'assurer le développement et la démocratisation du pays à la base, en associant les populations à la gestion de leurs propres affaires à travers des comités et des conseils de développement.

Le découpage territorial doit viser à mieux satisfaire les objectifs de développement économique, social et culturel dans un cadre décentralisé, démocratique et solidaire. Il est à noter que ces motivations ont été largement retenues pour les précédents découpages territoriaux. Cependant, pour la motivation actuelle de la réorganisation territoriale en gestation, il s'agit de parachever le processus entamé en 2012 d'une part et de répondre à certains engagements de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. A titre d'illustration, l'annexe 1 de l'accord d'Alger prévoit « L'adoption des textes réglementaires, législatifs, voire constitutionnels, permettant la mise en place et le fonctionnement du nouveau cadre institutionnel politique, et sécuritaire et de défense... ».

Ensuite, l'article 6 de l'accord prévoit « L'amélioration de la représentation des populations à l'Assemblée nationale par l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales et/ou autres mesures appropriées». A cet effet, l'article 167 de la loi électorale de 2016 du 24 juillet 2022 dispose pour « l'élection des députés à l'Assemblée nationale, les circonscriptions électorales sont constituées par les cercles et les communes du district de Bamako. Enfin, le plan d'action du gouvernement (PAG) adopté par le Conseil national de transition (CNT) le 2 août 2021 prévoit aussi le parachèvement de la réorganisation territoriale. Si les autorités avancent toujours leur motivation dans les

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

rapports de présentation des projets de textes, elles mettent en relief aussi les critères de découpage territorial.

B. Des critères des réformes territoriales

Les critères des réformes peuvent se définir comme les modalités de morcellement des territoires déconcentrés et décentralisés. Le découpage territorial ne s'opère pas de manière arbitraire. Il est généralement le résultat d'un intérêt attribué à certaines parties du territoire national en raison de leurs dimensions, géographiques, démographiques, économiques, administratives, sociologiques sans oublier l'importance des moyens de communication. Toutefois, selon l'objectif poursuivi, on n'accorde pas à tous ces critères la même échelle de pondération (X. K.-Lutumba, 2021). Principalement, il se concrétise par la prise en compte des critères transversaux (1) et la prise en compte des critères économiques (2).

1. Des critères transversaux

Les critères transversaux s'expliquent par la prise en compte de la dynamisation des solidarités sociales, de la logique géographique et de la prise en compte du découpage administratif existant dans le cadre de la réorganisation territoriale. A ce sujet, Christian Vandermotten estime que les découpages territoriaux s'inscrivent dans des temporalités très longues, qui peuvent les mettre à différents moments de l'histoire en contradiction avec les réalités économiques et sociales, mais aussi politiques, même dans les pays où un pouvoir d'État détenant un contrôle absolu sur la pyramide administrative, voire contrôlant en outre l'économie, peut les modifier rapidement et à sa guise. Ce fut le cas dans les pays du bloc soviétique, où le découpage territorial fut souvent modifié pour s'adapter aux modalités spatiales de la planification, mais même là, en particulier en Union soviétique, en Yougoslavie et en

Tchécoslovaquie, le pouvoir est resté attentif au maintien de découpages prenant en compte les réalités linguistico ethniques (Ch. Vandermotten, 2016 ; A. Corbin , 1995 ; ; André Cabanis, 2005, 2-15).

Un découpage peut être fondé aussi sur des discriminations raciales. A titre d'exemples, en Afrique du Sud, la politique de discrimination raciale fut, depuis le début du siècle, de regrouper les populations de couleur dans les bantoustans, fusions de plusieurs parcelles de territoires aux superficies variées (J-L . Guébourg, Cl . Lagier , 1999).

D'abord, le maintien et la dynamisation des solidarités sociales permet de prendre en charge les données historiques et ethniques, les modes de vie et les coutumes etc. Il est en effet important d'utiliser ces données pour élaborer un découpage territorial s'appuyant sur des entités sociales réelles et solidaires entre elles. Car, très généralement, les conflits intercommunautaires, l'homogénéité culturelle ou linguistique, l'intégration des communautés, etc. sont parfois poussés à l'avant-plan pour justifier un découpage territorial X.- K. Lutumba, 2021, 16-24).

Ensuite, la logique géographique et spatiale nécessite la prise en compte des distances et de la continuité géographique dans le cadre du morcellement territorial.

Enfin, la proposition de découpage doit tenir compte des limites des circonscriptions et des collectivités territoriales existantes. Il est à noter que le compartimentage de l'espace est inhérent à tout pouvoir politique. Le gouvernement des hommes et l'administration des choses impliquent la subdivision des territoires étatiques en entités plus restreintes et la désignation, à l'intérieur de celles-ci, de mandataires chargés de représenter et de relayer une autorité supérieure. Gouverneurs, intendants, préfets, commissaires, magistrats incarnent cette délégation territoriale de pouvoir, qu'il leur revient d'assurer pour l'encadrement, le contrôle et la surveillance de populations localisées, le maintien de l'ordre public, la neutralisation des forces séditieuses ou centrifuges, la

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

perception de l'impôt ou l'exécution des arrêts de la justice (CH. Hadrossek, B. Myriam, G. Claude, *et al*, 2016, 5-10).

Le découpage territorial peut alors n'avoir qu'une simple finalité opérationnelle, celui de garantir aux autorités centrales l'exécution de leurs directives et commandements. La réalisation d'un régime démocratique suppose d'assigner au maillage de l'espace des objectifs plus ambitieux et, en particulier, de permettre à chaque habitant de voir ses droits et ses devoirs respectés de façon équitable, ceci malgré la diversité et le caractère vaste de l'espace géographique à couvrir. Il s'agit là d'un enjeu politique essentiel qui se pose aussi bien aux vieilles démocraties qu'aux pays en transition (CH . Hadrossek, B .Myriam, G. Claude, *et al* ,2016 ; 5-10.). Pour le maillage des collectivités territoriales, il exprime, lui aussi, le souci des pouvoirs publics d'assurer une diffusion assez large des équipements socio-collectifs en particulier et les rapprocher auprès de la population, opérer un contrôle plus serré sur la population et le territoire. Ces critères transversaux sont complétés par le critère économique.

2. De la viabilité économique

La viabilité économique de chaque territoire érigé en entité administrative est un des enjeux majeurs du découpage territorial. Il s'agit de rompre avec une administration statique et promouvoir une administration qui permet un développement social et culturel, un décollage économique et une création de richesse. Ce développement repose sur un certain nombre de thèmes à savoir la coordination, la programmation et la participation. Les différents acteurs qui sont l'Etat, les circonscriptions administratives, les collectivités territoriales et les populations doivent conjuguer leurs efforts pour atteindre cet objectif de développement.

L'Etat à travers ses représentants sera chargé de coordonner les actions des différents services techniques en collaboration avec les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales qui ont pour mission le développement économique et social feront la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation des différentes actions du développement en s'appuyant sur l'Etat et ses services techniques. Les populations quant à elles seront mobilisées par les collectivités territoriales et l'Etat. Elles doivent être intimement associées à toutes les activités nécessaires au diagnostic de la situation de leur territoire, à la programmation de la réalisation de toutes les infrastructures et au financement de celles-ci. Elles auront droit au compte rendu de la part de leurs élus au niveau des collectivités territoriales et au niveau national.

Enfin, ce critère est essentiellement caractérisé par l'existence pour chaque entité d'une assiette fiscale suffisamment significative pour assumer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Au regard des critères précités, le gouvernement doit procéder d'abord, dans le cadre du découpage territorial en gestation, à une évaluation des collectivités territoriales dont la majorité rencontre de sérieuses difficultés de fonctionnement et de paiement des salaires des agents malgré la subvention accordée par l'Etat à travers le fonds national d'appui aux collectivités territoriales. Avec cette situation, l'augmentation du nombre de collectivités rime très mal avec la viabilité économique sans un réel transfert des ressources. La conséquence est de créer des collectivités territoriales sans moyens pour l'exercice des leurs missions au bénéfice de la population. D'ailleurs, toutes les réformes territoriales réalisées ou tentées au Mali ont engendré des impacts.

II. De l'impact de réorganisation territoriale

L'impact s'explique par les effets produits ou à reproduire. Cet impact est relatif aux contestations des acteurs sociaux par rapport à la

réorganisation territoriale (A) et à la problématique de la soutenabilité des réformes (B).

A. Une réorganisation territoriale toujours confrontée aux contestations sociales

La nouvelle réorganisation territoriale s'est très généralement heurtée aux nombreuses contestations des villages, des groupes de villages ou de fractions, des citoyens et même des élus. Ils demandent très souvent des créations des entités nouvelles (1). La non satisfaction de ces demandes entraîne la détérioration du climat socio-politique (2).

1. Des contestateurs réclamant des nouvelles entités

Ces contestations interviennent, en principe, au moment des phases préalables précisément au niveau des concertations régionales, locales et communales. A titre d'exemples, le gouvernement avait organisé des concertations en novembre 2018 sur toute l'étendue du territoire avec la participation des représentants de l'État, des organisations de la société civile, des partis politiques, des collectivités territoriales, des chefferies traditionnelles, des chefs religieux et des mouvements signataires de l'accord pour la paix et la réconciliation. Objectif : « prendre en compte les avis et les suggestions des populations avant de valider un projet de réaménagement du territoire ». Ce réaménagement du **territoire** doit « promouvoir un développement local équilibré et de faire face aux défis sécuritaires ».

A **Koro** dans la **région de Mopti**, ils étaient des centaines de jeunes descendus dans les rues cette semaine. Sur leurs pancartes, on peut lire « *non au morcellement du cercle de Koro au profit de Bandiagara et Douentza* ». Les manifestants exigent du gouvernement l'annulation de la décision portant création des nouvelles régions.

À **Gao** les membres de la **société civile** ont également marché lundi

dernier pour rejeter ce **nouveau projet**. Dans sa déclaration rendue publique, elle demande au gouvernement d'élargir **Gao** en **cinq régions** et la cité des **Askia** en **district**.

Dans la même région à **Ansongo**, le collectif d'associations de la **société civile** a marché le même jour pour demander l'élargissement du cercle en deux régions **Koukia** et **Ansongo**. Le collectif a menacé de boycotter les prochaines législatives si cette demande n'est pas prise en compte (propos de Dramane Guindo, interview réalisé le 15 janvier 2023).

Enfin, certains contestants réclament le rattachement de villages ou fractions d'une commune à une autre et le transfert de siège de la commune, voire le changement de nom de la commune. Ces demandes insatisfaites engendrent la détérioration du climat sociopolitique.

2. La détérioration du climat sociopolitique

Il est rappelé que la mauvaise réorganisation peut causer des problèmes. Il peut s'agir de l'effritement de l'entente et de la cohésion qui devraient prévaloir lors de la création des communes : la non-participation des villages contestataires au développement de la commune, notamment le non-paiement des impôts et des taxes, le refus de se faire recenser et même de participer aux élections ou de se faire déclarer à l'état civil et la non reconnaissance de la légitimité des autorités communales.

En plus des détériorations du climat sociopolitique, il y a aussi la problématique de la soutenabilité des réformes territoriales.

B. De la problématique de la soutenabilité des réformes territoriales

La soutenabilité des réformes territoriales fait référence, de façon principale, à la mobilisation des ressources humaines, financières et matérielles. Cette soutenabilité est relative à l'opérationnalisation des

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

nouvelles entités qui nécessitent la responsabilisation des acteurs principaux dans le processus de « l'opérationnalisation » (1) et la mobilisation des ressources (2).

1. De la responsabilisation des acteurs principaux dans le processus de « l'opérationnalisation »

Cette responsabilisation engage non seulement l'Etat mais aussi les collectivités territoriales et les populations.

D'abord, l'Etat est le principal acteur dans le mécanisme « d'opérationnalisation » des nouvelles régions. Il a un rôle de conception, d'élaboration et de proposition des textes de création des circonscriptions administratives, électorales et des collectivités territoriales qui composent les différentes nouvelles régions (Bagayoko, 2020, 1-11). L'Etat doit définir également les critères et adopter les textes régissant les collectivités territoriales. Il propose les textes de création des services techniques dans les nouvelles régions ainsi que les textes de transfert des services entrant dans le cadre des compétences des collectivités territoriales. C'est lui également qui propose aussi le cadre de concertation entre les acteurs dans le processus d'opérationnalisation des nouvelles régions. En outre, l'Etat nomme ses représentants dans les nouvelles régions et dans les circonscriptions administratives qui les composent. Il procède aussi à l'organisation des élections dans les collectivités qui seront créées ainsi que l'élection des députés et des sénateurs.

Ensuite, une fois créées et dotées d'organes élus, ces autorités auront comme tâche essentielle la programmation et la mise en œuvre du développement économique, social et culturel. Elles procéderont à l'encadrement des populations et à leur mobilisation et rendront des services aux populations. Elles pourront également faire des contre-propositions sur les différents textes que l'Etat doit proposer (Bagayoko , 2020, 1-11).

Enfin, les populations ont un rôle de participation dans la prise de décision en ce qui concerne l'élection des organes des collectivités territoriales, l'élection des députés et des sénateurs (Bagayoko , 2020, 1-11). Elles participeront également à la programmation des activités de développement et à la détermination de la composition des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales.

2. De la mobilisation des ressources

En termes de réforme territoriale, les autorités doivent doter les nouvelles entités des ressources humaines, matérielles et financières conséquentes pour leur fonctionnement normal. Cela peut se concrétiser par le redéploiement et le recrutement du personnel, l'affectation d'une dotation spéciale en équipements et fonctionnement, ainsi que d'un budget d'investissement et de fonctionnement et l'identification et la mobilisation des ressources internes par et pour les entités concernées.

En analysant les réformes territoriales opérées actuellement, nous constatons dans le domaine de « l'opérationnalisation » des nouvelles entités d'énormes difficultés. A titre d'illustration et pour ce qui est des neuf nouvelles régions restantes à savoir Nioro du Sahel, Kita, Nara, Dioïla, Bougouni, Koutiala, San, Bandiagara et Douentza, leur « opérationnalisation » reste problématique ; quand bien même dans certaines (Nioro du Sahel, Bougouni, Koutiala et Dioïla) les gouverneurs sont nommés, les défis énormes se posent quant à leur opérationnalisation effective. Cela est fondamentalement lié à l'insuffisance des ressources financières et matérielles.

*

**

L'étude nous a montré que la réorganisation territoriale est une réforme majeure de l'État ayant comme objectifs « d'opérationnaliser » et

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

d'assurer le fonctionnement régulier de chaque entité déconcentrée et décentralisée tout en leur permettant de promouvoir le développement économique, social et culturel. Ces réformes sont très généralement fondées sur les critères d'ordre socio-économiques, administratif, géographique etc. Cependant, ces réformes sont confrontées aux contestations sociales et politiques. Cela peut s'expliquer par l'érection des circonscriptions administratives en circonscriptions électorales qui restent un terrain propice pour les politiques. Ces ambitions politiques constituent souvent des obstacles pour la réorganisation territoriale. Pour parvenir à une réorganisation territoriale objective, l'Etat central doit s'assumer en évaluant les ressources humaines, matérielles et financières de chaque nouvelle entité avant de formaliser l'acte de découpage. Il nous paraît intéressant aussi de prendre en compte certaines préoccupations à savoir le consensus autour du projet de découpage : la non-prolifération des micro-communes, la préservation de la paix et de la tranquillité sociales, la viabilité économique des entités, le respect de la volonté des populations d'adhérer aux communes de leur choix conformément aux principes de la libre administration et l'identification et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement par rapport aux propositions de solution.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Constitution du 25 février 1992.
- Projet de Constitution de la République du Mali de 2023.
- Loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire.
- BELHEDI A., « Le découpage administratif en Tunisie », *Revue de géographie du Maroc*, 1989, vol. 13, n°2, pp. 3-25.
- CABANIS A., « Le processus de décentralisation en France: modernisation du découpage, territorial et autonomie des collectivités locales », *Revista administratie si management public-Administration and Public Management Review*, 2005, n° 5, pp. 95-104.
- BAGAYOKO B., « Problématique de l'opérationnalisation des nouvelles régions : Enjeux, Défis et Perspectives », communication à l'occasion de l'atelier organisé par le haut conseil des collectivités : Les 26 et 27 novembre 2020 au siège de l'institution. Communication non publiée.
- CORBIN A., « Désir, subjectivité et limites, l'impossible synthèse... », *Espaces Temps*, 59-61, Le temps réfléchi.
- COULIBALY B., « La réorganisation territoriale en lien avec l'approfondissement de la régionalisation », Etats généraux de la décentralisation, 2013, consulté le 30 janvier 2023.
- FRANÇOIS H., « Les découpages du territoire au Québec ou l'identité territoriale mise en pièces / The Regionalization of Quebec's Territory, or the Break up of Territorial Identity. » *Revue de géographie de Lyon*, 1997, vol. 72, n° 3 . pp. 223-232.
- GUEBOURG J.-L., Cl. LAGIER, GUEBOURG, « Le nouveau découpage territorial en Afrique du Sud », *Travaux & documents*, 1999, n° 11, p. 217-225.
- HADROSSEK Ch., BARON Myriam, GRASLAND Claude, et al, « Maillages territoriaux, Démocratie et Election », *Recueil de proceedings* , Monastir , Colloque International, 15-16 janvier 2016, pp. 5-10.

Le découpage territorial au Mali entre droit et politique

- HULBERT F., « Les découpages du territoire au Québec ou l'identité territoriale mise en pièces / *The Regionalization of Quebec's Territory, or the Break up of Territorial Identity* », *Revue de géographie de Lyon*, 1997, vol. 72, n° 3, pp. 223-232.
- LASSARD M.-A., « la question du découpage territorial et l'utilisation des statistiques », *Recherches sociogéographiques*, 1982, vol. 23, n° 3, p. 449.
- LUTUMBA X. K., « Découpage territorial et développement local en rdc : quelle décentralisation pour la croissance économique de nouvelles provinces ? », *Revue internationale des dynamiques sociales*, 2021, n° 120, pp. 16-24.
- NGUEMA R.-M., « Développement de la ville, découpage et appropriation des territoires urbains au Gabon : le cas de Libreville. Belgeo », *Revue belge de géographie*, 2005, n° 4, p. 481-498.
- VANDERMOTTEN Ch., « Adéquations et inadéquations du découpage territorial aux contextes politiques et économiques », *EchoGéo* , 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 20 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14490> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/> .

LA DESTITUTION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, UN REMEDE AUX COUPS D'ETAT CYCLIQUES AU MALI ?

Jermie COULIBALY,
enseignant-chercheur à l'Université des
sciences juridiques et politiques de Bamako, Mali
Tel : (+223)64106522/83574884 ; E-mail : jeremie313@gmail.com

Résumé : Le coup d'Etat est un fléau dans un régime politique démocratique. Il peut être défini comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement opéré par une action entreprise au sein même de l'Etat, au niveau de ses dirigeants ou de ses agents, de façon soudaine et sollicite généralement l'usage de la force. Le Mali, depuis son indépendance, en a connu cinq, dont trois en période démocratique. Il s'agit des irruptions des forces armées sur la scène politique en 1968, 1991, 2012, 2020 et 2021. Certes la Constitution malienne interdit formellement le coup d'Etat, mais force est de reconnaître l'insuffisance de ses dispositions contre ce fléau. Le projet de Constitution fait une révolution à ce niveau en instaurant une motion légale de destitution du président de la République. Mais, *dans quelle mesure la possibilité de légalement destituer le président de la République malienne peut-elle être un remède aux coups d'états cycliques au Mali ?* Dans une approche juridique, fondée sur la revue de la littérature, dans le champ du droit constitutionnel, cette réflexion se propose d'examiner la motion de destitution comme un remède aux coups d'états, en analysant d'abord, l'absence de cette procédure dans les Constitutions malien, avant d'examiner l'impact de sa légalisation sur les coups d'Etat cycliques au Mali.

Mots clés : Destitution, président de la République, coup d'Etat, Mali.

Abstract: The *coup d'Etat* is a scourge in a democratic political system. It can be defined as an unconstitutional change of government effected by an action undertaken within the State itself, at the level of its leaders or its agents, in a sudden manner and generally solicits the use of force. Mali, since its independence, has experienced five, including three during the democratic period. These are the irruptions of the armed forces on the political scene in 1968, 1991, 2012, 2020 and 2021. Admittedly, the Malian Constitution formally prohibits the *coup d'Etat*, but we must recognize the inadequacy of its provisions against this scourge. The Draft Constitution is a revolution at this level by establishing a legal motion for the dismissal of the President of the Republic. But to what extent can the possibility of legally dismissing the President of the Malian Republic be a remedy for cyclical coups in Mali? In a legal approach, based on a review of the literature, in the field of constitutional law, this reflection proposes to examine the dismissal motion as a remedy for *coups d'Etat*, by first analyzing the absence of this procedure in the Malian constitutions, before examining the impact of its legalization on cyclical coups in Mali.

Keywords: Destitution, President of the Republic, coup d'etat, Mali.

Le coup d'Etat est un fléau dans un régime politique démocratique. Il peut être défini comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement opéré par une action entreprise au sein même de l'Etat, au niveau de ses dirigeants ou de ses agents, de façon soudaine et sollicite généralement l'usage de la force. Il prend l'appellation de « putsch » ou de « pronunciamento » lorsqu'il est l'œuvre de l'armée, qui agit à son propre compte et installe un régime militaire. Il peut être initié par des

La destitution du président de la République

militaires ou par des civils. Toutefois, pour que les civils puissent réussir leur coup, ils ont besoin du soutien de l'armée ou de certains de ses membres¹. Le Mali, depuis son indépendance, en a connu cinq, dont trois en période démocratique. Il s'agit des irrutions des forces armées sur la scène politique en 1968, 1991, 2012, 2020 et 2021. La Constitution du 25 février 1992, dans son article 121 donne des remèdes aux coups d'Etat, à savoir, d'une part, sa qualification comme un crime imprescriptible contre le peuple malien et l'octroi au peuple du droit à la désobéissance civile, contre ce crime. D'autre part, le coup d'Etat est interdit comme mode d'accession, d'exercice et de dévolution du pouvoir, seule la voie des urnes étant autorisée. Néanmoins, force est de reconnaître l'insuffisance de ces antidotes constitutionnels contre les coups d'Etat, comme l'ont démontré les événements de juin à août 2020. En effet, le coup d'Etat de 2020, était consécutif à de grands mouvements de désobéissance civile contre le pouvoir en place. Les responsables du Mouvement du 5 juin 2020, Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP) ont exploité, à fond, la disposition constitutionnelle octroyant le droit à la désobéissance civile, sans avoir gain de cause. Ils sont allés jusqu'à élaborer et publier les dix commandements de la désobéissance civile au Mali, en vue de sa mise en œuvre, sans violence.

Mais, ils n'ont obtenu, ni la dissolution de l'Assemblée nationale, ni la démission du président de République, ni même la démission du gouvernement. Il a fallu l'intervention de certains éléments de l'armée pour contraindre le président à démissionner. Ce coup d'Etat était un parachèvement des actions de désobéissance civile, qui étaient devenues, en l'état, infructueuses, en ce qui concerne le changement au sommet de

¹ M. de VILLIERS & A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 10^{ème} éd., 2015, pp. 96-97.

l'Etat. Le cycle de coups d'états qui jalonnent la vie politique malienne depuis 1968, démontre sans l'ombre d'un doute, le point aveugle des différentes Constitutions maliennes, en l'occurrence, l'impossibilité de destituer le président de la République. Le projet de Constitution fait une révolution à ce niveau en se fondant sur les recommandations des Assises nationales de la refondation qui recommandent, une procédure légale de destitution du président de la République. Mais, *dans quelle mesure la possibilité de légalement destituer le président de la République malienne peut-elle être un remède aux coups d'Etat cycliques au Mali ?*

A l'instar de la notion de *l'impeachment* dans le système politique des Etats-Unis d'Amérique, le recours à la procédure de destitution du président de la République est plus fréquent dans les régimes politiques des Etats de l'Amérique latine¹. Dans certaines démocraties européennes telles qu'en France, la procédure de destitution du président de la République existe, mais elle est difficilement applicable². En Afrique, dans la pratique, il n'y a que le cas malgache qui fait cas d'école³. Néanmoins, les grandes mobilisations de masses au Mali en 2018, réclamant la démission du président de la République, devant l'absence d'une

¹ F. CARPENTIER, « Destitution de Dilma Rousseff : “ farce juridique ”, “ coup d’État constitutionnel ” ou naissance d’une nouvelle convention de la Constitution ? », *Revue française de droit constitutionnel*, Éditions Presses Universitaires de France, 2017/1, n° 109, pp. 5-22.

² S. HUTIER, A. MANGIAVILLANO, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel* 2015, Éditions Presses Universitaires de France, n° 102, pp. 494-496.

³ T. BERTHEMET, « À Madagascar, le Parlement vote la destitution du président », *Le Figaro International*, en ligne sur : <https://www.lefigaro.fr/international/2015/05/27/01003-20150527ARTFIG00300-a-madagascar-le-parlement-vote-la-dstitution-du-president.php>, consultée le 5 mars 2023.

La destitution du président de la République

procédure de destitution par le Parlement et vu l'immobilisme de la Haute cour de justice, le coup d'Etat était inévitable.

En conséquence, les rédacteurs de l'avant-projet de Constitution d'octobre 2022, ont introduit la possibilité de la destitution du président de la République du Mali, une véritable innovation constitutionnelle, afin d'éviter le recours au coup d'Etat en vue de d'émettre un président défaillant de ses fonctions. Cette procédure a été maintenue et mieux encadrée, dans le projet de Constitution de février 2023.

L'actualité législative du Mali en 2023, dominée par le processus de révision constitutionnelle, suite à des coups d'Etat en période démocratique, démontre, à suffisance l'intérêt de ce sujet. Dans une approche juridique, fondée sur la revue de la littérature, dans le champ du droit constitutionnel, cette réflexion se propose d'examiner la procédure de destitution comme un remède aux coups d'états. Les sources constitutionnelles maliennes alimenteront fondamentalement, cette étude. Mais elle fait recours au droit constitutionnel comparé, chaque fois que cela s'avère opportun. Elle analyse d'abord, l'absence de la procédure de destitution du président de la République, comme lacune congénitale des Constitutions malienves, d'une part (I), avant d'examiner l'impact de la légalisation de la destitution sur les coups d'Etat cycliques au Mali, d'autre part (II).

I. L'absence de la procédure de destitution du président, lacune congénitale des Constitutions malienves

Dans l'histoire constitutionnelle malienne, l'institution président de la République, a toujours été la clé de voûte du système politique et bénéficie en conséquence d'un caractère quasiment inamovible (A). Le président de la République est mis à l'abri de toute procédure de destitution (B).

A. Le président de la République, clé de voûte du système politique, est inamovible

D'une part, sous la 1^{re} République, le caractère omniprésent du président le système politique malien, en dépit de la séparation des pouvoirs, fait qu'il ne pouvait être destitué (1). D'autre part, la Constitution de la seconde République, s'était inscrite dans un processus de pérennisation du président de la République de l'époque à la tête de l'Etat, plutôt que dans la reconnaissance d'une procédure de destitution (2).

1. Le caractère omniprésent du président sous la 1^{re} République, ne permettait pas sa destitution

A l'origine la Constitution du 22 septembre 1960, la première du Mali, ne prévoyait aucune institution intitulée « président de la République ». Elle n'avait prévu que l'institution « président du gouvernement », qui était aussi le chef de l'Etat¹. Donc, il était tout simplement impossible pour la Constitution de prévoir la possibilité de destituer le président de la République, puisque cette institution n'existe pas constitutionnellement. Selon cette Constitution, le président du gouvernement est proposé par le président de l'Assemblée nationale et élu par cette dernière. Il nomme son vice-président et les ministres. Le président du gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et les ministres sont responsables devant lui. Il est le gardien de la Constitution et garant du fonctionnement régulier des institutions².

Il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 1965, à travers la loi constitutionnelle n° 65-1. A.N.R.M. du 13 mars 1965, pour que l'institution

¹ Constitution du Mali, 1960, art. 6.

² *Ibid.*, art. 8, 9, 11 et 23.

La destitution du président de la République

« président de la République » soit créée. Un nouvel alinéa a été ajouté à l'article 6 de la Constitution libellé ainsi : « (...) Le président du gouvernement est le président de la République¹ ». Cependant, cette révision constitutionnelle à l'instar des autres amendements de la Constitution du 22 septembre 1960, n'a prévu aucune procédure de destitution du président de la République.

Au contraire, cette institution a vu ses pouvoirs s'accroître au détriment de la séparation des pouvoirs. Nous en voulons pour preuve, la mise en place du Comité national de défense de la Révolution (CNDR) en 1966, la dissolution du Bureau politique national le 22 août 1967, la transmission de ses prérogatives au CNDR et l'autodissolution de l'Assemblée nationale en janvier 1968, au nom de la masse populaire². Le multipartisme constitutionnel, était déjà devenu, un système de parti unique de *facto*³. Une délégation législative a été instituée par l'ordonnance n° 1 PG-RM du 22 janvier 1968 et le président va gouverner par ordonnances. L'autodissolution de l'Assemblée nationale, de laquelle procérait le président de la République, ouvrant la voie à la délégation législative, est considérée par certains comme une sorte de coup d'Etat de l'exécutif contre le législatif. Le renforcement des pouvoirs du président, l'autoritarisme et l'omniprésence qui en découlent naturellement, va conduire au premier coup d'Etat militaire du Mali indépendant le 19 novembre 1968. Mais les militaires, une fois parvenus aux affaires, vont s'efforcer de rendre inamovible, le président de la République.

¹ *Ibid.*, art. 6 nouveau, al. 2.

² A.-S. SOW, « L'Etat démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali », in *Granvaux*, 2008, pp. 98-104.

³ Constitution du Mali, 1960, art.3.

2. La politique de pérennisation du président à la tête de l'Etat sous la 2^e République

Plutôt que de s'inscrire dans une optique de limitation de diminution et de limitation des pouvoirs du président, en vue de promouvoir la séparation et l'équilibre des pouvoirs, les auteurs du coup d'Etat, vont préférer renforcer les pouvoirs du président du Comité militaire de libération nationale (CMLN). En effet, ils le désignent chef de l'Etat et président du gouvernement. L'institution président de la République ne sera toutefois créée qu'avec la Constitution de la seconde République du 2 juin 1974.

Contre toute attente les militaires auteurs du coup d'Etat de 1968, vont réaliser une parade constitutionnelle dans la Constitution du 2 juin 1974 et dans ses amendements, pouvant faire passer les ingénieurs constitutionnels de la première République pour des amateurs. D'abord, le parti unique est constitutionnalisé, contrairement à la première République qui prévoyait le multipartisme. Ensuite, le président de la République est le président du gouvernement, il peut éventuellement prendre un premier ministre. Enfin, ils se sont lancés dans un processus de pérennisation du président de la République à la tête de l'Etat, tout le contraire d'une procédure de destitution. En effet, une analyse combinée de certaines dispositions constitutionnelles, le démontre clairement. « Le président de la République est le chef de l'Etat. Il est le premier responsable du parti. La direction nationale du parti propose au suffrage des électeurs la candidature du premier responsable du parti à la présidence de la République¹ ».

Le système politique qui en résulte est un circuit fermé qui réunissait toutes les conditions pour une présidence à vie du président de la

¹ Ordonnance n° 79-42/CMLN, 1979, portant révision constitutionnelle, art. 20 et 22.

La destitution du président de la République

République. Naturellement, il n'existait aucune possibilité de destitution de ce dernier. Le coup d'Etat du 26 mars 1991 a donc mis fin à ce régime dictatorial. Mais la Constitution du 25 février 1992, loin de prévoir une procédure de destitution du président, procède à sa mise à l'abri de toute procédure de destitution.

B. La mise à l'abri du président de toute procédure de destitution

Les différentes Constitutions malienne de l'indépendance à nos jours mettent sciemment le président de République à l'abri de toute procédure de destitution. Vu l'importance de cette institution, les Constitutions de la 2^e et de la 3^e République, lui octroient des pouvoirs exceptionnels, pour assurer la continuité de l'Etat (1). Dans le système politique malien, si le président n'est pas totalement inamovible, la non élection d'un vice-président, le rend pratiquement irremplaçable (2).

1. L'octroi des pouvoirs exceptionnels au président pour la continuité de l'Etat

La Constitution de la 3^e République interdit certes, le coup d'Etat, autorise le droit du peuple à la désobéissance civile, mais n'institue nullement, une procédure destitution contre le président de la république. Ce choix est lié au statut et aux fonctions du président. En effet, l'Etat est une continuité et cette continuité est intimement liée au statut du président de la République. C'est lui qui veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'Etat car, il en est le chef et le gardien de la Constitution. En outre, il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et des accords

internationaux. En définitive, il incarne l'unité nationale¹. Il est également le chef suprême des armées et le président du Conseil supérieur de la magistrature. A ce titre, il est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire². Dans ses rapports avec les autres institutions de la République, il convient de noter que c'est lui qui nomme le premier ministre et les autres ministres et met fin à leurs fonctions. Il nomme le président et le vice-président de la Cour suprême ainsi que trois sur neuf membres de la Cour constitutionnelle. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale³. Enfin, c'est aussi, le président de la République qui négocie et ratifie les traités, promulgue les lois, nomme aux emplois supérieurs militaires et civils⁴.

Au nom de la continuité de l'Etat et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, la Constitution n'a pas prévu la destitution du président de la République. En revanche, elle l'autorise, à prendre des mesures exceptionnelles, si l'exécution de ses missions régaliennes, l'exige. Dans des termes similaires aux dispositions de l'article 32 de la Constitution du 2 juin 1974, la Constitution de la 3^e République, stipule que lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national, l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier les pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation du premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Haut conseil des collectivités ainsi que, de la Cour constitutionnelle. Il en informe la Nation par un message. Cependant, l'application de ces pouvoirs exceptionnels qui visent à

¹ Constitution du Mali, 1992, art. 29.

² *Ibid.*, art. 44, 45 et 82.

³ *Ibid.*, art. 38, 42, 84.

⁴ *Ibid.*, art. art.114, 40 et 46.

La destitution du président de la République

assurer la continuité de l'Etat et le rétablissement, dans les brefs délais, du fonctionnement régulier des institutions, ne doit en aucun cas compromettre la souveraineté nationale, ni l'intégrité territoriale. De plus, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit et ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels¹.

Les nécessités de la continuité de l'Etat l'emportent en définitive sur la possibilité de destitution du président de la République. Cette posture adoptée par la Constitution, est considérablement renforcée par la non élection d'un vice-président de la République.

2. La non élection d'un vice-président est de nature à le rendre le président difficilement remplaçable

Certes, aucune des trois Constitutions de la première, seconde et troisième République ne prévoit clairement la possibilité de destituer le président de la République, mais ce dernier n'est pas pour autant totalement inamovible. Chacune de ces Constitutions prévoit la possibilité de la vacance du président de la République et explique la procédure à suivre pour son remplacement. Aussi, chacune d'elle prévoit-elle, la création d'une Haute cour de justice, chargée, entre autres, de juger le président de la République pour haute trahison. Mais, seule la Constitution de la 1^{ere} République va très loin, en créant un poste de vice-président. Ce dernier était nommé par décret du président du gouvernement et remplaçait le président en cas de vacance². Mais ce poste sera supprimé, juste quelques mois après, lors de la révision constitutionnelle du 20 janvier 1960. Les Constitutions de la seconde et la

¹ *Ibid.*, art. 50.

² Constitution du Mali, 1960, art. 8 et la loi n° 61-25 A. N.R.M du 20 janvier 1960.

troisième Républiques, ne font guère cas d'un vice-président de la République. En cas de vacance, temporaire ou définitif, sous la seconde République, le président est remplacé par le président de l'Assemblée nationale. Sous la troisième République, en cas d'empêchement temporaire, c'est le premier ministre qui remplace le président, mais si l'empêchement est définitif, cette charge revient au président de l'Assemblée nationale¹.

Le talon d'Achille de cette procédure est que le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale². Donc, dans un scénario où, le président de la République aurait prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale et accepté la démission du gouvernement, avant la vacance de la présidence de la République, son remplacement posera problème. C'est exactement ce qui est arrivé le 18 août 2020, où cette faille constitutionnelle a été ingénieusement exploitée en vue d'assurer l'alternance au sommet de l'Etat sans passer par les urnes. Dans les faits, le président de la République a d'abord accepté la démission du gouvernement, avant de dissoudre l'Assemblée nationale et de démissionner. Ce vide juridique créé, a permis à certains éléments des forces armées et de sécurité d'accéder à la magistrature suprême, sans passer par les urnes. L'institutionnalisation d'une procédure de destitution du président de la République, est sans nul doute, un remède aux coups d'Etat cycliques au Mali.

¹ Constitution du Mali, 1974, art. 24 et 25 et la Constitution du Mali, 1992, art. 36.

² Constitution du Mali, 1992, art. 42 ; la Constitution, 1974, art. 32.

II. L'impact de la légalisation de la destitution du président sur les coups d'Etat cycliques au Mali

La conceptualisation de la procédure de destitution du président de la République s'est inscrite dans un long processus visant à limiter et même diminuer son pouvoir, à l'avantage de l'équilibre des pouvoirs. La destitution est le dernier niveau d'une série d'actions qui visent la désacralisation et la démystification de l'institution « président de la République » (A). La légalisation de la destitution du président est efficace, telle une épée à double tranchants, pouvant intimider non seulement le détenteur du pouvoir, contre toute velléité de s'y pérenniser, mais aussi, tout aspirant au poste de président de la République, autrement qu'à travers les urnes (B).

A. La désacralisation et la démystification de l'institution « président de la République »

L'avant-projet de Constitution d'octobre 2022 et le projet de Constitution de février 2023, introduisent, une rupture avec la pratique contenue dans les trois premières Constitutions. Ils limitent les pouvoirs du président de la République (1), mettent fin à certains de ses priviléges et le rendent pénalement responsable des délits et crimes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions (2).

1. La limitation des pouvoirs du président de République

L'institution du président de la République demeure la première et la plus importante des institutions du Mali, mais elle a été considérablement démystifiée. Dans ses rapports avec l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs, le président peut toujours dissoudre l'Assemblée nationale. Mais ce pouvoir est désormais encadré de façon strict. En effet, il ne peut dissoudre l'Assemblée nationale dans les douze

premiers mois de la législature. Il ne peut la dissoudre non plus, lorsqu'une motion de destitution est déclarée recevable. En cas de dissolution, les élections générales ont lieu soixante jours au moins et cent-vingt jours au plus. À l'expiration de ce délai, si les élections législatives ne sont pas organisées, l'Assemblée nationale dissoute est rétablie dans ses fonctions. Au cas où les élections ont été organisées, le président de la République ne peut procéder à une nouvelle dissolution de l'Assemblée, dans l'année qui suit ces élections¹. En revanche, en cas de vacance de la présidence, suite à un empêchement définitif du président, c'est toujours le président de l'Assemblée nationale qui assure l'intérim. En cas d'empêchement, de désistement ou de décès de celui-ci, l'intérim est assuré par le président du Sénat². Par ailleurs, il ne peut plus nommer que deux au lieu de trois membres de la Cour constitutionnelle alors que c'est bien devant eux, qu'il prête désormais serment³. Les pouvoirs du président ont été considérablement diminués à ce niveau.

En termes de responsabilité politique devant la représentation nationale, dorénavant, c'est le président de la République qui détermine la politique de la Nation⁴. Une fois par an, dans le courant du premier trimestre, le président de la République doit prononcer devant le Parlement réuni en Congrès un discours sur l'état de la Nation⁵. Selon toute vraisemblance, le président de la République devient de plus en plus responsable devant le Parlement. Le gouvernement ne fait plus que conduire la politique nationale, que détermine le président. D'ailleurs le plan d'action gouvernemental que le premier ministre présente au

¹ Projet de Constitution du Mali, février 2023, art. 69.

² *Ibid.*, art. 53.

³ *Ibid.*, art. 148 et art. 55.

⁴ *Ibid.*, art. 44.

⁵ *Ibid.*, art. 61.

La destitution du président de la République

Parlement après le discours du président de la République, n'est suivi d'aucun vote. Elle est suivie, le cas échéant, de débats assortis de recommandations¹. L'irresponsabilité politique du président devant la représentation nationale a de ce fait pris un coup. Sa responsabilisation est doublée de sa responsabilisation au niveau pénal, pour les délits et crimes commis en dehors de l'exercice de ses fonctions.

2. La responsabilisation du président sur le plan pénal

Dans le système constitutionnel malien, le président de la République, jouit d'une irresponsabilité pénale dans l'exercice de ses fonctions. En conséquence il ne peut faire l'objet de poursuite pour les faits qualifiés de délits et de crimes, commis dans le cadre de ses fonctions, que devant une juridiction spéciale, la Haute cour de justice. Cette Cour est composée de membres désignés par l'Assemblée nationale à chaque renouvellement général². Le projet de Constitution de février 2023, change la donne. Il met fin à cette procédure de juridiction spéciale et supprime la Haute cour de justice³. Il rend le président de la République responsable pénalement devant les tribunaux de droits communs des crimes et délits commis en dehors de l'exercice de ses fonctions. En revanche, contrairement au président, les membres du gouvernement sont pénalement responsables des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, devant les tribunaux de droits communs.

Désormais, si le projet de Constitution de février 2023 est adopté par référendum, il n'y aura plus de juridiction spéciale, le président de la

¹ *Ibid.*, art. 80.

² Constitution du Mali, 1960, art. 46-47 ; Constitution du Mali, 2 juin 1974, art. 68-69 ; Constitution du Mali, 1992, art. 95-96.

³ Projet de Constitution du Mali, février 2023, art. 190.

République pourra être jugé comme tout autre justiciable. Selon le projet de Constitution de février 2023, le seul privilège qu'il détient toujours à ce niveau est qu'il ne peut être requis de témoigner, ni faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite jusqu'à la fin de son mandat. Néanmoins, tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu jusqu'à la cessation de ses fonctions de président de la République. Les instances et procédures auxquelles il est fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui, juste un mois après¹.

Le projet de Constitution enfonce le clou, en obligeant le président à déclarer lors de sa prestation serment qu'en cas de violation de son serment, que le peuple lui retire sa confiance et qu'il subisse la rigueur de la loi². La légalisation de la destitution du président de la République est d'une telle efficacité qu'elle ressemble à une épée à double tranchant.

B. La légalisation de la destitution du président est efficace telle une épée à double tranchant

Contrairement aux autres Constitutions maliennes qui ne prévoyaient aucune procédure judiciaire contre le président que dans le cadre de la Haute cour de justice, le Projet de Constitution de février 2023, introduit une procédure devant le Congrès, mais sous la présidence de la Cour suprême. La judiciarisation de la procédure peut neutraliser toute volonté de confiscation du pouvoir par le président élu (1). La possibilité de destitution est aussi de nature à décourager l'irruption de l'armée dans l'arène politique (2).

¹ *Ibid.*, art. 74 et 82.

² *Ibid.*, art. 55.

La destitution du président de la République

1. La judiciarisation de la destitution peut neutraliser toute volonté de confiscation du pouvoir

L'organisation de la procédure de destitution sous la direction du président de la Cour suprême est de nature à judiciariser une procédure éminemment politique. En effet, les procédures devant la Haute cour de justice sont purement politiques. Le président de la République et les ministres ne peuvent être mis en accusation devant elle que par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des députés. Ces accusations ne peuvent porter que sur la haute trahison ou des faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Cette institution qui a été prévue par toutes les Constitutions malienne n'a été installée qu'en 2014 et n'a enregistré que l'accusation de haute trahison contre le président Amadou Toumani Touré, qu'elle a classé sans suite, faute preuve. Quant au président Moussa Traore, il a bien été jugé, mais pas devant la Haute cour de justice. En conséquence, son bilan est négatif, le projet de Constitution de 2023 la supprime et instaure la procédure destitution du président en cas de haute trahison. Selon l'avant-projet de Constitution d'octobre 2022, il y a haute trahison lorsque le président de la République viole son serment, pose des actes manifestement incompatibles avec l'exercice de ses fonctions, est auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits humains, d'atteinte aux biens publics, de corruption ou d'enrichissement illicite¹.

La destitution du président de la République demeure un acte politique, car elle ne peut être initiée que par le Parlement. La motion de

¹ Avant projet de Constitution du Mali, octobre 2022, art. 72.

destitution est initiée par les membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement, mais elle n'est recevable que si elle est signée par au moins la moitié des membres de ladite chambre. L'implication de la Cour suprême à travers son président est de nature à judiciariser cet acte politique. De plus, l'octroi de la présidence des sessions du Congrès *ad hoc* visant à destituer le président de la République, au président de la Cour suprême, permet d'assurer une plus grande transparence et de neutralité, dans la procédure. Le président de la République mis en accusation dispose des droits de la défense et peut se faire assister par le conseil de son choix à toutes les étapes de la procédure. La procédure est très encadrée. La motion de destitution est initiée par les membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement. Elle n'est recevable que si elle est signée par au moins les deux tiers des membres. La destitution est prononcée à la majorité des trois quarts des membres du Parlement réunis en Congrès *ad hoc* pour statuer sur la destitution du président de la République¹.

La constitutionnalisation de la motion de destitution est de nature à décourager toute confiscation du pouvoir par son détenteur. Même étant élu, le détenteur du pouvoir, peut avoir tendance à en abuser comme l'a savamment expliqué Montesquieu dans son œuvre, de l'esprit des lois. « C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites [...]. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir². » Dans le cas du Mali, la légalisation de la destitution peut être un frein à l'abus du pouvoir par l'exécutif au détriment des pouvoirs législatif et judiciaire. Le président sachant qu'il peut à tout moment être destitué, sera certainement moins tenté de

¹ Projet de Constitution du Mali, février 2023, art. 73.

² M. BARBERIS, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », Le Seuil, *Pouvoirs* 2012/4 n° 143, p. 4.

La destitution du président de la République

confisquer le pouvoir par des révisions constitutionnelles complexes ou d'autres manœuvres politiques comme au Niger, en Guinée et au Congo, pour ne citer que ces cas et de s'y éterniser. En République démocratique du Congo, le mandat électoral du président Kabila a pris fin formellement le 19 décembre 2016, mais le pouvoir en place s'est estimé dans l'incapacité d'organiser les élections avant avril 2018. Donc, il devrait rester encore pouvoir pour à peu près deux ans. Au Niger, en 2009, le président Mamadou Tandja avait voulu modifier la Constitution en vigueur pour briguer un troisième mandat. Suite à l'opposition de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle, compte tenu de la limitation des mandats présidentiels à deux. Les deux institutions ont été dissoutes par le président et qui sera victime d'un coup d'Etat par la suite¹. En Guinée, une procédure de destitution contre Alpha Condé, aurait pu éviter le coup d'Etat de Mamady Doumbia. La motion de destitution vient renforcer la disposition du projet de Constitution de février 2023, sur la limitation du nombre de mandat présidentiels à deux et éviter par ricochet toute velléité d'éternisation au pouvoir au Mali. D'une certaine façon, elle neutralise aussi, les irruptions persistantes de l'armée dans l'arène politique.

2. La motion de destitution est de nature à décourager l'irruption de l'armée dans l'arène politique

Depuis les indépendances, le contexte politique africain, a été essentiellement caractérisé par l'irruption persistante des militaires dans

¹ P. MASSINA, « Le coup d'Etat, entre déshonneur et bienveillance », *Afrilex*, 2016, 34 p.

l'arène politique, pour la dévolution et l'exercice du pouvoir¹. Généralement, l'alternance imposée par un coup d'Etat conduit à l'instauration de régimes plutôt d'exceptions au nom de la sécurité nationale, accompagnés de graves violations des droits humains². Le constat est sans appel, beaucoup d'Etats d'Afrique francophone se trouvent après l'amorce du processus de démocratisation, à mi-chemin entre démocratisation et coup d'Etats³. Toutefois, les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont désormais prohibés par l'Union africaine depuis l'entrée en vigueur de sa charte relative à la démocratie, les élections et la gouvernance⁴.

Le projet de Constitution de février 2023, interdit le coup d'Etat et le qualifie de crime imprescriptible contre le peuple malien. L'accès à la magistrature suprême est conditionné au passage par les urnes. Les élections demeurent la voie royale pour accéder à la présidence de la République pour les civils comme pour les militaires. Il suffit pour ces derniers, de démissionner de l'armée juste six mois avant les élections et de soumettre leur candidature au suffrage des citoyens⁵.

¹ E.H. MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *Revue du droit public* n° 2, 2010, p. 1.

² D. BANGOURA, « Le coup d'État de décembre 2008 et la Transition controversée en Guinée », *Les Champs de Mars* 2015/3, n° 28, p. 12.

³ R. CIAVOLELLA, M. FRESIA, « Entre démocratisation et coups d'État. Hégémonie et subalternité en Mauritanie », *Politique africaine* 2009/2, n° 114, p. 2.

⁴ La charte de l'Union africaine sur la démocratie, les élections et la bonne gouvernance, adoptée à sa huitième session ordinaire lors de la conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba, Ethiopie.

⁵ Ordonnance n° 2016-020/P-RM portant statut général des militaires du Mali, 2016, *JO* du 07 octobre 2016, art. 7, 9 et 10.

La destitution du président de la République

La motion de destitution du président de la République étant désormais légale au Mali, aucune frange des forces armée et de sécurité ne pourra plus s'introduire dans l'arène politique sous prétexte de parachever une lutte du peuple, comme ce fut le cas en août 2020. De plus, le projet de Constitution de février 2023 pourvoit au remplacement du président de la République en cas d'empêchement définitif, par des personnalités relevant d'autres institutions à savoir l'Assemblée nationale et le Sénat. Le président de la République ne peut dissoudre le Sénat. Donc, même après avoir procédé à une dissolution de l'Assemblée nationale, en cas de vacance de la présidence, plus besoin des éléments de l'armée pour son remplacement, c'est le rôle du président du Sénat.

*
* *

La motion de destitution du président de République est une recommandation des Assises nationales de la refondation. Comme remède aux coups d'Etat cycliques au Mali, cette motion est un élément d'un ensemble de dispositions. Il s'agit de l'interdiction constitutionnelle du coup d'Etat, l'exigence de passer par les urnes pour accéder au poste de président de la République, l'autorisation du droit à la désobéissance civile, la limitation de mandats présidentiels à deux et la dépolitisation des Forces armées et de sécurité.

Il demeure nécessaire de procéder au renforcement de la procédure de destitution. Il faudrait, pour plus d'efficacité, renforcer les mécanismes permettant la continuité de l'institution « président de la République ». La création d'un poste de vice-président, élu en même temps que le président, peut renforcer cette procédure. Pour une grande indépendance et une forte neutralité du président de la Cour suprême, il est important

qu'il ne soit plus nommé par le président de la République et que ce dernier ne soit plus président du Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, certes la motion de destitution peut être un remède aux coups d'Etat, mais il n'est pas non plus une baguette magique contre ce fléau dans la démocratie. En effet, l'introduction de la motion de destitution dans le projet de Constitution de février 2023 ne concerne pas que le président de la République. Le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et président du Conseil économique, social, environnemental et culturel peuvent faire l'objet d'une procédure de destitution pour manquement aux devoirs de leur charge¹. De plus, pour que la motion de destitution puisse efficacement jouer son rôle d'antidote aux coups d'Etat dans une démocratie, il faudrait nécessairement que la bonne gouvernance soit le maître mot de ce régime. Par ailleurs, le recours à la motion de destitution du président de la République, devrait être suffisamment encadré pour qu'il ne devienne pas une sorte de coup d'Etat civil. Aussi, ne faudrait-il pas éviter que l'abus du recours à cette motion, soit une source d'instabilité quasi permanente du pouvoir exécutif.

¹ Projet de Constitution de février 2023, art. 113 et 172.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Avant-projet de Constitution du Mali, octobre 2022.
- Charte de l'Union africaine sur la démocratie, les élections et la bonne gouvernance, adoptée à sa huitième session ordinaire lors de la conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba (Ethiopie).
- Constitution du Mali, 22 septembre 1960.
- Constitution du Mali, 2 juin 1974.
- Constitution du Mali, 25 février 1992.
- Projet de Constitution du Mali, février 2023.
- Loi n° 61-25 A. N.R.M du 20 janvier 1960.
- Ordonnance n° 2016-020/P-RM portant statut général des militaires du Mali, 2016, JO du 07 octobre 2016, 17 p.
- BANGOURA, « Le coup d'État de décembre 2008 et la Transition controversée en Guinée », *Les Champs de Mars* 2015/3, n° 28, pp. 18-33.
- BARBERIS M., « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », Le Seuil, *Pouvoirs*, 2012/4 n° 143, pp. 5-15.
- BERTHEMET T., « À Madagascar, le Parlement vote la destitution du président », *Le Figaro International*, en ligne sur : <https://www.lefigaro.fr/international/2015/05/27/01003-20150527ARTFIG00300-a-madagascar-le-parlement-vote-la-déstitution-du-président.php>, consultée le 5 mars 2023
- BERTHEMET T., « À Madagascar, le Parlement vote la destitution du président », *Le Figaro International*, en ligne sur : <https://www.lefigaro.fr/international/2015/05/27/01003-20150527ARTFIG00300-a-madagascar-le-parlement-vote-la-déstitution-du-président.php>, consultée le 5 mars 2023
- CARPENTIER F., « Destitution de Dilma Rousseff : “farce juridique”, “coup d'État constitutionnel” ou naissance d'une nouvelle convention de

- la Constitution ? », *Revue française de droit constitutionnel*, Éditions Presses Universitaires de France, 2017/1, n° 109, pp. 5-22.
- CIAVOLELLA R., FRESIA M., « Entre démocratisation et coups d'État. Hégémonie et subalternité en Mauritanie », *Politique africaine* 2009/2, n° 11, pp. 5-23.
- HUTIER S., A. MANGIAVILLANO, « Jurisprudence du conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, Éditions Presses Universitaires de France, 2015/2, n° 102, pp. 494-496.
- MASSINA P., « Le coup d'État, entre déshonneur et bienveillance », *Afrilex*, 2016, 34 p.
- MBODJ E.H., « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *Revue du droit public*, n° 2, 2010, p. 1.
- SOW A.-S., « L'Etat démocratique républicain : la problématique de sa construction au Mali », in *Granvaux*, 2008, 455 p.
- VILLIERS M. de & LE DIVELLEC A., *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 10^{ème} éd., 2015, 409 p.

**LES ORGANES DE GESTION DES ELECTIONS EN AFRIQUE DE
L'OUEST : LE CAS DE L'AUTORITE INDEPENDANTE
DE GESTION DES ELECTIONS AU MALI**

Oumar Toumaly DIALLO,
enseignant-chercheur à l'Université des sciences juridiques et
politiques de Bamako (oumar.toumaly80@yahoo.fr)

Résumé : Les structures officielles chargées de l'organisation des élections, notamment les ministères de l'Intérieur dans les pays francophones, n'inspiraient plus confiance pour une gestion transparente et équitable de la compétition électorale. De rudes batailles ont opposé à ce sujet les tenants du pouvoir et les opposants, la configuration donnée à ces Commissions électorales passant pour être révélatrice de la réelle volonté des autorités de promouvoir des élections libres, sincères et démocratiques. Toutefois, dans bien de démocraties nouvelles, notamment en Afrique de l'ouest, des organes spécifiques et indépendants du pouvoir exécutif ont vu le jour comme fut le cas de l'Autorité indépendante de gestion des élections (AIGE) du Mali. Mais il se trouve que la mise en place de ces commissions est toujours source de tension et de confrontation entre les différentes parties en l'occurrence majorité et opposition. Il peut être séduisant de restreindre le pouvoir de nomination. En dressant des obstacles procéduraux, en multipliant les formalités, l'on se prémunirait de l'arbitraire présidentiel. Cette option peut donc s'avérer heureuse. Les commissions se politisent à outrance, ce qui amène à croire que l'alternance ne sera pas pour demain dans certains pays africains, car faut-il le souligner, la neutralité, l'impartialité des

commissions sont les signes avant-coureurs de l’alternance. Etant maîtres du jeu institutionnel, ils ont une « force au jeu » plus grande par rapport à celle de leurs challengers.

Mots clés : Commission électorale, Election, Partis politiques, Transparence, Vote.

« [...] les pays où l'on ne vote pas sont devenus aussi rares que ceux dans lesquels on ne boit pas de Coca-Cola »¹. Dans les démocraties dites « vieilles » ou « établies », les élections sont organisées par le pouvoir exécutif à travers l’administration publique. L’élection est inséparable de la démocratie en ce qu’elle marque le passage d’un régime monolithique au pluralisme politique² qui fonde l’alternance au pouvoir. Les élections disputées en Afrique depuis 1990 sont portées par un élan ambigu³. Devenue selon la formule de Philip Ardant, « un rite démocratique »⁴, l’élection fait l’objet d’une reconnaissance internationale, car le droit de

¹ P. QUANTIN, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, 1998, n° 69, p. 16.

² Le professeur HOLO définit le pluralisme politique « [...] comme la faculté juridiquement organisée au profit des partis ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir selon les règles juridiques de dévolution du pouvoir fondées sur la souveraineté du peuple ». Th. HOLO, « Quel avenir pour la démocratie en Afrique ? », in *Processus démocratique en Afrique : impact et perspectives*, Actes du colloque international de Cotonou, 11-14 avril 1994, P. SALMON, sous dir., Bruxelles, ULB/CERI, p. 120.

³ J. du BOIS de GAUDUSSON, « Les élections à l’épreuve de l’Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 13, p. 100-105 ; D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.115.

⁴ Ph. ARDANT, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 2007, p. 153.

Les organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest

prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, est inscrit dans la déclaration universelle des droits de l'homme¹ et le pacte international relatif aux droits civils et politiques².

La notion d'élection est définie comme le choix librement exercé par le peuple en vue de désigner les citoyens appelés à la conduite et à la gestion des affaires publiques selon les principes de la démocratie pluraliste³. L'élection au suffrage universel direct est l'aboutissement de l'expression démocratique car l'élection est devenue la principale source de légitimité des gouvernements. C'est à cette occasion que le peuple de chaque pays s'exprime publiquement, librement, collectivement, directement et pacifiquement sur le choix des élus qui siégeront dans les différentes institutions⁴. Toutefois, dans bien de démocraties nouvelles, notamment en Afrique de l'Ouest, des organes spécifiques et indépendants du pouvoir exécutif ont vu le jour comme fut le cas de l'Autorité indépendante de gestion des élections (AIGE) du Mali⁵. Une

¹ Art. 21.1 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

² Art. 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

³ Art. 2 de la loi n° 2022-019 du 24 juin 2022.

⁴ F. DIANGITUKWA, « Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits », *Globethics.net African Law*, 2022, n° 11, p. 20.

⁵ Jusqu'à la loi n° 2022-019 du 24 juin 2022 portant loi électorale, le Mali avait mis en place des commissions appelées Commission électorale nationale indépendante (CENI). La CENI a été introduite dans le droit positif malien par la loi électorale n° 97 – 008/ AN – RM du 14 janvier 1997. Elle a été créée dans un contexte où prévalait une grande tension entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition. La CENI telle qu'elle a été instituée par la loi de 1997, était seule à

commission électorale indépendante est un organe collectif pleinement ou partiellement responsable de la conduite des élections. En tant qu'organisation, elle ne dépend ni de la branche exécutive ni des partis ou factions politiques.

Cela dit, elle peut avoir parmi ses instances dirigeantes, soit des représentants des partis politiques, soit des juges ou autres personnalités indépendantes ayant une formation professionnelle, soit une combinaison des deux. Le mandat d'une commission indépendante est d'organiser les élections de façon neutre et professionnelle. La commission est généralement permanente et comporte un certain nombre d'employés expérimentés bénéficiant du statut de fonctionnaire. Une commission électorale indépendante peut se voir attribuer la pleine responsabilité de la conduite des élections. La gestion des élections est une fonction souvent complexe. Son succès dépend du mécanisme mis en place, de l'attitude de la classe politique et de la pérennité de l'organe de gestion du contentieux électoral. Selon certains avis, l'idéal dans cette œuvre est d'éviter ou de limiter la fraude et les irrégularités du scrutin qui peuvent entacher la crédibilité des résultats. En effet, dans un contexte où les élections constituent un enjeu majeur dans la dévolution du pouvoir, le déficit de confiance entre l'ensemble des forces vives de la nation (acteurs politiques, institutions publiques, citoyens, société civile, etc.) devient la règle ; où le gagnant rafle tout sans partage aucun avec les perdants et où le pouvoir politique rime avec le pouvoir absolu, la gestion du processus électoral cristallise tous les intérêts.

organiser le scrutin électoral, à exécuter les opérations relatives à l'établissement des listes électorales et aux proclamations des résultats provisoires en passant par l'organisation technique et matérielle du scrutin ainsi que le contrôle et la supervision.

Les organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest

Par conséquent, tout ce qui concerne l’OGE prend une importance capitale. Aussi, malgré la gestion des élections par des organes spécialisés, la plupart des pays ayant choisi une telle option ont tout de même expérimenté : la corruption et la fraude électorale ; le coût relativement élevé, voire exorbitant des élections ; l’indépendance discutable de certains membres ; la confiscation du pouvoir au détriment des résultats des urnes ; des résultats parfois fortement contestés ; des violences électorales ; des campagnes de qualité discutable et non-inclusives ; l’exclusion de certains candidats, le stéréotype de certains partis politiques dites « Petit-partis » etc. Autant d’éléments pouvant conduire à un « OGE – pessimisme ». Sur le plan normatif, différents textes à portée juridique variable encadrent désormais le jeu électoral en juridisant des concepts tels que la participation à la direction des affaires publiques, la sincérité et la périodicité des élections, l’universalité, l’égalité et le secret du suffrage. Sur le plan opératoire, la création des commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes, à côté du ministère de l’Administration territoriale, sanctuaire habituel des cuisines électorales, constitue une étape importante de renforcement et de garantie des droits et libertés fondamentaux¹. La fraude électorale est un acte grave car elle tend à altérer la sincérité du scrutin. Elle est tout acte violent délibérément une disposition de la loi électorale et empoisonnant de ce fait la vie civique².

Alain Rouquié écrit à ce propos que « *si les tentatives de manipulation dans les élections théoriquement pluralistes ne font pas obstacle à l’alternance*

¹ D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *op.cit.*, p.117.

² O.T. DIALLO, *Le contentieux électoral au Mali depuis 1992 : le cas des élections nationales*, thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 2020, p. 164.

politique, les élections sont présumées libres »¹. Il devient urgent de promouvoir une démocratie élective plus juste, plus efficace, plus vertueuse en s'inspirant de la lointaine démocratie d'origine africaine, c'est-à-dire du fonctionnement de l'arbre à palabre², afin de bâtir une démocratie moderne et nécessairement consensuelle, c'est-à-dire inclusive. Pour faire de bons choix de gouvernance, il est indispensable de poser les bons diagnostics sur les problèmes de société dans chaque pays. En Afrique, l'élection présidentielle est devenue synonyme de crise politique suivie de violence et de morts. Après l'élection présidentielle de 2010-2011, la crise post-électorale ivoirienne a fait environ trois cents morts et des millions de déplacés alors qu'elle était censée unir les Ivoiriens³. Dans ce pays, les provinces du Nord administrées par les milices échappaient totalement au contrôle de l'État central depuis 2005. Le contrôle de la régularité des élections législatives a ainsi pour objectif d'éradiquer toute forme de fraude électorale, ou tout au moins de réduire dans des moindres proportions les éventuelles irrégularités.

Justement, quand on parle des organes de gestion des élections, plusieurs axes de réflexion viennent à l'esprit du chercheur. Peuvent être sujets à réflexion, la motivation des membres de l'organe, l'impartialité des membres ou encore le rôle des membres dans le jeu électoral. La nécessité d'organiser les élections libres et transparentes a pour conséquence logique la protection du droit de vote des citoyens, et

¹ P. QUANTIN, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *op. cit.*, p. 20.

² Sur l'arbre à palabre, lire l'article de Fweley DIANGITUKWA, « La lointaine origine de la gouvernance en Afrique : l'arbre à palabre », in <https://www.erudit.org/fr/revues/gouvernance/2014-v11-n1-gouvernance02933/1038881ar/>

³ F. DIANGITUKWA, Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits, *op.cit.*, p.21.

partant la garantie de leurs droits à travers une organisation saine des préliminaires électoraux et un contrôle équilibré des opérations électORALES et post-électORALES. Dès lors, il nous revient de poser la question de savoir, **en quoi l'AIGE peut-il être vu comme un organe conservateur du pouvoir par le régime en place ?**

La problématique est délicate et complexe. En vérité, son traitement adéquat exige d'ouvrir l'esprit à des considérations philosophiques et sociologiques, en même temps que sur une analyse juridique hautement technique. C'est toute la portée d'un tel sujet qui revêt un intérêt incontestable, sous un double angle. Théoriquement, l'étude nous place au centre de la problématique générale de la gestion des élections. Pratiquement, l'étude est utile pour connaître les tenants et les aboutissants du déroulement d'une activité électORALE. C'est pourquoi, le sujet est d'actualité¹. Il est aussi d'une actualité permanente, à partir du moment où le législateur l'a toujours maintenu dans la loi électORALE². Quoi qu'il en soit, la gestion des élections se fait par le biais des dispositifs juridiques. Il est à noter que cette gestion connaît des limites réactionnelles. Pour rendre compte de cet état des choses, nous montrerons d'abord, le rôle incantatoire de l'AIGE au Mali (I). Ensuite, nous aborderons l'AIGE comme un organe attentatoire des droits des électeurs (II).

¹ M. DIALLO, « la CEDEAO à l'épreuve des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans les états membres », *Revue CADI*, n°019 /Janvier 2022, p. 4.

² Loi n° 2022-019 du 24 juin 2022.

I. Le rôle incantatoire de l'AIGE au Mali

La mise en place de cette autorité indépendante chargée de gérer les élections a été au cœur des revendications des acteurs politiques. Cette situation s'explique par le besoin d'exclure l'administration ou du moins d'amoindrir son influence sur le déroulement des élections. Mais cette attente est aujourd'hui loin de faire l'unanimité qui prévalait au moment de la naissance de cette autorité. De façon générale en Afrique de l'Ouest, les commissions électorales sont devenues des ressources de la conservation du pouvoir politique en place (B), et, ceci se justifie aisément par une création biaisée (A).

A. Une création biaisée des commissions électorales

La démocratie en Afrique ne peut se faire sans élection. La pratique électorale, en tant que caractéristique de la démocratie, est devenue un problème récurrent ou un sujet à caution dans la mesure où elle ne sécurise pas les relations sociales entre le(s) parti(s) au pouvoir et les partis dans l'opposition¹, les gouvernants et les gouvernés, les candidats à une élection et les électeurs². Le suffrage constitue le défi majeur dans le continent. Il est organisé péniblement dans les États d'Afrique. Les élections commencent aussi difficilement qu'elles se déroulent³. L'institutionnalisation de ces commissions était considérée au début

¹ Les partis politiques servent d'intermédiaires entre le peuple et le pouvoir.

² F. DIANGITUKWA, « Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits », *op. cit.*, p. 18.

³ M.I. KONATÉ, « Contribution sur le contentieux électoral en Afrique. Ils se prennent tous pour des éléphants là où ils n'ont pas mérité d'être des lièvres », [en ligne]. Disponible sur <http://www.maliweb.net/contributions/ils-se-prennent-tous-pour-des-elephants-la-ou-ils-n%20%80%99ont-pas-merite-d%20%80%99etre-des-lievres-22450.html>, [consulté le 02 février 2023].

comme un moyen de définir le jeu politique afin d'aboutir à l'organisation des élections transparentes, crédibles et acceptées par tous. De ce fait, le choix des membres de ces commissions devait se faire selon des critères objectifs impératifs tels que la compétence, la bonne moralité, la constance dans ses prises de décision pour faciliter leur travail¹.

Mais il se trouve que la mise en place de ces commissions est toujours source de tension et de confrontation entre les différentes parties en l'occurrence majorité et opposition. *A priori*, il peut être séduisant de restreindre le pouvoir de nomination. En dressant des obstacles procéduraux, en multipliant les formalités, l'on se prémunirait de l'arbitraire présidentiel. Cette option peut donc s'avérer heureuse. Elle pourrait cependant être funeste, si la nomination des membres de la commission électorale devait être l'occasion d'une « guérilla » entre les différents organes impliqués, ou, à l'inverse, donner lieu à un « marchandage » en relation avec l'équilibre des forces politiques. Il y aurait dans ce cas, un effet vigoureusement inverse de celui recherché².

Au Mali, pour les élections législatives et présidentielles prévues durant les mois de février et mars 2024 au Mali, la création de l'AIGE est devenue un sujet préoccupant qui a divisé la classe politique malienne. En effet les partis politiques ne parvenaient pas à s'entendre sur la répartition des sièges que la loi électorale leur avait attribuée. L'article 7 de la loi n° 2022-019 du 24 juin 2022 portant loi électorale dispose que : « Le Collège, organe délibérant de l'Autorité, est composé de quinze membres désignés sur la base des critères de compétence, de probité, de bonne

¹ O.T. DIALLO, « Le contentieux électoral au Mali depuis 1992 : le cas des élections nationales, *op. cit.*, p.165.

² M. HOUNKPE ; I.M. FALL, *les commissions électorales en Afrique de l'ouest-Analyse comparée- Nigéria*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2^e édition, 2010, p. 28.

moralité, d'impartialité ainsi que de jouissance des droits civiques et politiques. Il comprend des représentants des pouvoirs publics, des partis politiques et de la société civile, à raison de huit (08) membres pour les pouvoirs publics, quatre (04) pour les partis politiques et trois (03) pour la société civile ». Face à cette situation, le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation a désigné lui-même les représentants des partis politiques à la suite d'un tirage-au-sort.

On constate que les plus grands partis se sont vus virer au profit des partis qui n'ont pas assez de représentations au plan national¹. La composition de l'AIGE a suscité de multiples commentaires et critiques, et pour beaucoup les objectifs recherchés d'impartialité et d'établissement de la confiance avec la population, à l'origine de leur création n'ont pas été pleinement atteints.

De ce fait, le jugement que l'on peut porter sur l'autorité indépendante de gestion des élections est plus mitigé. Deux situations sont en fait visées. Il arrive d'abord que la qualité du travail accompli par l'organe soit très inégale dans le temps : à telle période, elle a mieux, ou moins bien fonctionné qu'à telle autre. Il peut aussi se faire que la commission n'ait

¹ Le parti Convergence pour le développement du Mali (CODEM) dit avoir des appréhensions quant à la réussite de la mission de l'AIGE. Ses membres regrettent le choix des représentants des partis politiques « Certaines personnalités sont désignées et à qui nous faisons confiance. Maintenant permettez-moi aussi de dire que le processus n'a pas été inclusif et en ce qui concerne les représentants des partis politiques, nous pensons que ces partis politiques ne sont pas représentatifs de la classe politique malienne », martèle Amadou Aya, membre de la CODEM. « Nous avons des doutes sur la capacité de l'AIGE à mener à bon port la mission qui lui a été assignée. Depuis longtemps, l'AIGE devait être installée, ce n'est qu'hier le 12 octobre que nous avons vu la liste, ça veut dire que le processus a été très très boiteux », ajoute-t-il.(Journal du studio Tamani du 13 octobre 2022).

réussi que sur certains aspects de sa mission, et qu'elle ait échoué sur d'autres. Dans tous les deux cas, l'appréciation, pour être fidèle à la réalité, doit être nuancée. La plupart des pays d'Afrique de l'ouest mériteraient plutôt d'être rangés dans cette rubrique. À titre d'exemple, peuvent être rangés dans cette catégorie les cas dans lesquels, en dehors de quelques doléances courantes touchant notamment les moyens donnés à la commission électorale, l'on a pu relever que l'organe de gestion des élections a eu à résoudre de façon plus ou moins heureuse des crises auxquelles il était confronté.

On se rappelle qu'au Mali, une crise a eu lieu au lendemain du scrutin de 1997. À l'époque la commission électorale avait, de par la loi, le droit d'organiser les élections et d'en proclamer les résultats. Or, faute d'expérience, cette commission avait manifesté beaucoup de « flottements » dans la gestion du scrutin. Ces « cafouillages » ont même quelque peu entaché le second mandat du chef de l'État, à l'époque¹. Le caractère mitigé de l'expérience du Mali tient au caractère contrasté de sa trajectoire électorale. En parcourant les modèles de commissions électorales mises en œuvre dans les pays de la sous-région, quelques pays peuvent être présentés comme des cas d'exemples qu'il vaudrait mieux ne pas suivre.

Les pays en question ne devraient pas être considérés comme des exemples pour une raison fondamentale. Pour eux tous, leurs commissions électorales sont *ad hoc*, c'est que leurs membres sont choisis et installés juste pour la gestion d'une échéance électorale. Il y a des pays où la gestion des élections est confiée à plusieurs institutions (dont une

¹ B. SISSOKO, *Le traitement juridictionnel du contentieux électoral au Mali : cas des élections politiques nationales*, thèse de doctorat en droit public, Université de Poitiers, 2015, p. 352.

commission électorale) mais dans un cadre légal qui n'est pas très clair par rapport au partage véritable des rôles et/ou qui n'articule pas convenablement les relations entre les différentes institutions impliquées dans le processus afin de garantir l'organisation d'élections de qualité. Les conséquences de cet état de chose sur la performance de la commission et sur la qualité des élections sont plus ou moins aisées à imaginer.

L'on peut, par exemple, assister à des situations où : des tâches jugées pourtant nécessaires, voire indispensables pour la bonne conduite des élections ne seront pas accomplies par défaut d'attribution pertinente des rôles ; d'autres seront réalisées, mais dans une telle confusion créée par les conflits d'attributions et autres que, le déroulement du processus s'en trouverait compromis ; les structures (comités) créées pour l'accomplissement de tâches spécifiques ne fonctionneront pas convenablement pour raison, par exemple, d'incapacité d'organisation et de fonctionnement du fait d'une mauvaise combinaison des représentants des institutions. Les commissions électorales de plusieurs pays souffrent également de ce mal, même si c'est de manière partielle, c'est-à-dire seulement suivant certaines dimensions du processus électoral.

Le malaise de la gestion du processus électoral tient à ce que la classe politique et l'opinion publique semblent favorables à l'instauration d'une structure unique et pérenne de gestion des élections¹. Les commissions deviennent enfin de compte une ressource de conservation du pouvoir².

¹ M. HOUNKPE ; I.M. FALL, « Les commissions électorales en Afrique de l'ouest-Analyse comparée- Nigeria », *op. cit.*, p. 98.

² E.Y. NGARTEBAYE, *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Lyon III, 2014.

B. Les commissions comme ressource de conservation du pouvoir politique en place

Pour plusieurs acteurs politiques, le Code électoral, les lois et règlements qui organisent les commissions contiennent les instruments et mécanismes de garantie suffisants pour que les commissions apparaissent dès lors comme vides de sens. Mais à l'observation de la pratique, ces institutions servent plus comme un moyen d'expression de leurs prétentions conservatrices, de symboles de légitimation ainsi que de stratégie de jeu politique par de fréquentes mises hors-jeu que de véritables régulatrices du processus démocratique. La preuve réside dans la tendance à la monopolisation de leur gestion, c'est-à-dire dans l'organisation et le fonctionnement.

En ce qui concerne leur organisation, les autorités dirigeantes exercent un contrôle sur ces commissions en procédant à la nomination de leurs proches comme responsables et en disposant d'une forte représentativité en leur sens. Ceux-ci pourront alors jouer leur jeu. Pour le fonctionnement, le pouvoir peut donner avec retard les moyens financiers et logistiques permettant le bon déroulement. Les commissions se politisent à outrance, ce qui amène à croire que l'alternance ne sera pas pour demain dans certains pays africains, car faut-il le souligner, la neutralité, l'impartialité des commissions sont les signes avant-coureurs de l'alternance¹. Etant maîtres du jeu institutionnel, ils ont une « force au jeu » plus grande par rapport à celle de leurs challengers.

¹ E.Y. NGARTEBAYE, *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad, op.cit.*,

Les uns créent des commissions électorales non indépendantes qui mettent en exergue leurs prétentions conservatrices, les autres des commissions électorales indépendantes qui participent d'une stratégie de quête légitime. En effet, certains chefs d'État se sont livrés à un « travail tactique d'ajustement » accompagnant les bouleversements sociaux et les crises politiques dans leurs pays en contrôlant et en maîtrisant le processus de création d'une commission électorale nationale non indépendante afin d'éviter la création d'une commission électorale nationale indépendante revendiquée par la plupart des responsables de l'opposition.

On est arrivé dans certains pays comme la Guinée, à des « commissions de façade alors que dans d'autres, le destin de ces commissions non indépendantes oscille entre leur acceptation par la quasi-totalité des acteurs politiques comme au Sénégal et leur contestation par une partie de l'opposition à l'instar du Cameroun¹.

Cependant, il faut évidemment reconnaître que, face à une telle situation la protection du droit des électeurs se trouve limitée.

II. L'AIGE, un organe attentatoire aux droits des électeurs

L'électorat est défini par Raymond Carré de Malberg comme « une faculté pour le citoyen électeur de participer par l'émission de son suffrage personnel aux opérations par lesquelles le corps électoral procède à la nomination des autorités»². L'émission du suffrage par le

¹ H.P. POKAM, « La mutualité électorale en Afrique : Analyse des commissions électorales en Afrique subsaharienne », in *Revue juridique et politique des États francophones* n° 3 juillet-septembre 2006 Paris, Editions Juris Africa, p. 339.

² R. CARRE De MALBERG, cité par Diane MANDENG, *Le contrôle de la régularité des élections législatives au Cameroun*, Université de Douala Cameroun - Diplôme d'études approfondies en droit public interne, 2005, p.39.

citoyen est soumise à des conditions précises ayant pour but des élections justes et crédibles. Le vote « un instrument dont la valeur dépend de l'homme qui en use et de la fin en vue de laquelle il s'en sert »¹. Le lexique politique le définit comme la manifestation de volonté consistant pour un citoyen de participer à l'élection des représentants, ou à la prise d'une décision par le biais d'un bulletin de vote.

L'exercice par le citoyen de ses droits est lié à la capacité électorale. Les conditions d'acquisition de cette dernière sont posées par l'article 27 de la Constitution du 25 février 1992 et l'article 40 de la loi électorale n° 2022-019 du 24 juin 2022 au Mali. Mais le citoyen n'acquiert véritablement la qualité d'électeur que par l'inscription préalable sur une liste électorale à laquelle s'attache la détention d'une carte d'électeur.

Le vote est le mode le plus légitime de participation politique d'où la nécessité de le protéger, de le mettre hors d'atteinte des pressions et de toutes sortes de malversations politiques. Toutefois, s'il faut dire comme Patrick Quantin « qu'il n'y a pas de vote sans un minimum d'indiscipline », l'on pourrait s'interroger sur la valeur du vote et de son impact sur l'issue du scrutin. Il renchérit à ce propos que, « si les électeurs, à l'approche d'un bureau de vote, ne sont pas saisis du respect qu'ils peuvent éprouver lorsqu'ils fréquentent par exemple un lieu de culte, c'est parce que la procédure du vote n'est rattachée à aucun rituel préexistant, capable de transmettre à cet acte insolite une dimension sacrée »².

¹ J. NJOYA, « Les élections pluralistes au Cameroun : essai sur une régulation conservatrice du système ». *Annales de la faculté des sciences juridiques et politiques*, Université de Dschang. Tome 7. Presses Universitaires d'Afrique. Yaoundé : 2003. p. 65 et s.

² P. QUANTIN, cité par Diane MANDENG, « Le contrôle de la régularité des élections législatives au Cameroun », *op. cit.*, p. 39.

Il en ressort qu'il appartient aux citoyens de faire respecter leurs droits, la protection de ces derniers, pouvant être limitée par l'organisation partisane des opérations d'inscription sur les listes électorales (A) et une distribution fantaisiste des cartes d'électeurs (B).

A. Une inscription partielle et partielle sur les listes électorales

L'inscription sur les listes électorales est un droit reconnu à tout citoyen remplissant les conditions requises par la loi. Mais l'on peut constater une exclusion de certaines personnes par le fait de manœuvres, caractéristique d'une absence de neutralité des agents chargés de cette tâche. La conséquence en est une inscription partielle et partielle sur les listes électorales, à travers d'une part le non-respect des modalités d'inscription par les organes de contrôle et des inscriptions sélectives d'autre part.

La liste électorale est le répertoire alphabétique officiel des personnes satisfaisantes, avant la clôture de la liste aux conditions de l'électorat et exerçant le droit de vote. L'inscription sur les listes électorales est soumise au respect des conditions relatives à l'électorat¹. Ces conditions ont trait à la capacité civile, la nationalité et l'inexistence d'incapacités temporaires ou définitives.

¹ Article 46 de la loi électorale du Mali dispose que : « sont inscrits sur la liste électorale par ordre alphabétique de nom, les électeurs résidant dans la commune, l'ambassade ou le consulat et figurant dans la base de données biométriques de l'état civil avec leurs photos et leurs empreintes digitales. Sont également inscrits sur la liste électorale les électeurs résidant depuis au moins six (6) mois dans la commune, dans la juridiction de l'ambassade et figurant dans la base de données biométriques de l'état civil avec leurs photos, leurs empreintes digitales et disposant d'un numéro d'identification national (NINA) ».

Les organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest

Le chapitre premier de la loi électorale relative aux conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale prévoit en plus des conditions ci-dessus, l'existence d'un domicile réel ou d'une résidence depuis au moins six mois dans la circonscription électorale dans laquelle le citoyen sollicite son inscription sur les listes. Parce que le citoyen ne peut plus être rayé de la liste électorale une fois qu'il y est inscrit sans une décision motivée qui doit lui être notifiée, il importe que son inscription obéisse à des règles rigoureuses établies par le législateur. Cela n'est pourtant pas toujours aisément car les organes de contrôle n'ont pas les moyens de faire toutes les recherches adéquates et de rassembler ou vérifier les informations sur les électeurs. C'est le cas de la preuve de la résidence dont la difficulté à l'obtenir tient aux multiples mouvements des populations à la quête d'un logement à la fois décent et à moindre coût. Aussi, rien n'empêche véritablement la multiplicité des inscriptions.

Il en est de même de la présentation du certificat de non-inscription sur d'autres listes ou de radiation. Quant au contrôle des incapacités, la lenteur administrative et la non-informatisation des fichiers de l'État ne permettent pas aux organes de vérifier l'authenticité des extraits de casiers judiciaires. Toutes ces lacunes renforcent et favorisent le vote des incapables et l'existence des "charters électoraux". Le législateur devrait ainsi réaménager la procédure d'inscription, et prévoir une formation pour les membres des organes de contrôle.

Ces précautions loin de garantir totalement les droits des électeurs, les protégeront tout au moins. Cependant on note une complaisance de la part des organes de contrôle dans l'accomplissement de leurs tâches. Le caractère sélectif découle de la divergence d'intérêts des membres des organes de contrôle. Ainsi, l'on note que les partis politiques n'inscrivent que leurs adhérents, il y a donc une discrimination. Cette dernière a pour conséquence de décourager les électeurs, notamment les membres des partis d'opposition et ceux qui n'appartiennent à aucun parti politique.

Le manque de civisme des membres crée et entretient l'accroissement de l'abstention des citoyens, qui se désintéressent de plus en plus de la chose politique, sous l'effet de la violation de leurs droits, consécutive à la rupture de l'égalité de tous devant la loi électorale dès lors que les conditions d'inscription sont remplies. Pourtant, l'inscription sur les listes électorales est un droit¹. Les électeurs doivent ainsi bénéficier des mêmes facilités d'inscription afin que les élus jouissent de toute la légitimité que seule peut conférer une élection préparée et organisée dans le respect total des droits de l'électorat.

Les inscriptions sélectives réduisent la densité du corps électoral et contribuent à teinter d'irrégularités les résultats des élections. Il en découle que les résultats traduisent moins l'expression libre, transparente et sincère des électeurs que le choix d'une poignée de personnalités et de "traditionnalistes" attachés à une idée tronquée de la démocratie. Il s'agit moins de la volonté de la majorité des citoyens que de celle d'une minorité partisane et handicapée par des intérêts individualistes. La régularité des élections ne peut être pensée sans préalablement poser et surtout régler cette question de la régularité des opérations d'inscription sur les listes électorales. Mais il ne suffit pas d'inscrire quelqu'un, encore faut-il que chaque électeur puisse rentrer en possession de sa carte électorale. Ici encore, les opérations de distribution des cartes aux électeurs régulièrement inscrits sont faites de manière fantaisiste.

B. Une distribution fantaisiste des cartes électorales

L'inscription est juridiquement obligatoire dès lors qu'on remplit les conditions de l'électorat. Elle donne droit à la délivrance d'une carte

¹ L'article 71 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant code électoral, modifiée et complétée par la loi n°2012/017 du 21 décembre 2012 au Cameroun.

Les organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest

d'électeur. La carte électorale peut être considérée comme le "passeport", la pièce qui permet d'identifier l'électeur le jour du vote, puisque sa détention par un électeur suppose que ce dernier remplit les conditions de l'électorat¹.

Dans le cas particulier du Cameroun, par exemple, la loi électorale du 19 avril 2012, en son article 84 alinéa 1 dispose que tout électeur inscrit reçoit une carte électorale biométrique sur laquelle figurent ses noms, prénoms, date et lieu de naissance, filiation, photo, empreintes digitales, profession, domicile ou résidence. Néanmoins, l'on note que, si la loi semble donner des indications sur la distribution des cartes, elle est muette sur son établissement ce qui donne lieu à sa distribution anarchique.

L'absence d'une réglementation précise sur la confection et la distribution des cartes d'électeur ouvre la voie à une attitude critiquable des membres des structures ayant compétence pour procéder aux dites opérations. Le "vide" créé par le législateur laisse au ministère chargé de l'organisation des élections le soin de décider de manière discrétionnaire. Surtout, l'on peut observer au niveau de la distribution un laxisme qui n'est pas sans incidence sur la remise à chaque électeur de sa carte.

L'article 84 alinéa 3 de la loi électorale du Cameroun dispose qu'en cas de renouvellement des cartes électorales ou de nouvelles inscriptions sur les listes électorales, la distribution des cartes a lieu dans les quarante jours qui précèdent la tenue du scrutin. L'article 85 de la loi sus-citée, attribue à la commission compétente le contrôle de la distribution des cartes électorales. Et d'après son article 84 alinéa 1, "tout électeur inscrit

¹ Article 89 alinéa 1^{er} de la loi électorale malienne dispose que : « nul ne peut être admis à voter s'il ne présente sa carte d'électeur biométrique ».

reçoit une carte électorale ". Cela implique que tout électeur doit avoir une carte d'électeur lui permettant de jouir de son droit civique.

L'absence de contrôle à ce stade de la procédure électorale mérite assurément d'être relevée. En effet, les cartes sont généralement confiées à des "bénévoles", qui ne maîtrisent pratiquement pas la loi électorale. Les cartes sont retirées le plus souvent sur simple déclaration verbale, sans aucune vérification préalable. La mauvaise organisation du travail de distribution effectué par ces "agents" facilite ainsi le retrait des cartes d'électeurs par des personnes autres que leurs véritables titulaires. Surtout quand on sait que l'on peut voter uniquement sur présentation de la carte d'électeur, du moment où le nom figure sur la liste du bureau de vote considéré.

La distribution anarchique des cartes vient également du non-respect de l'article 61 alinéas 2 de la loi électorale¹. Les retraits des cartes ne se font plus individuellement, mais l'on assiste à des retraits en masse par les responsables des partis politiques. De même, la délocalisation de la distribution si elle a pour but de faciliter la distribution, est cependant mal organisée. On retrouve ainsi les cartes dans les chefferies, chez les élites, les chefs de district etc. La conséquence inévitable est un manque de civisme et de rigueur, un laxisme dans la distribution des cartes, caractérisé par des délivrances multiples et frauduleuses. De fait, de nombreux citoyens régulièrement inscrits se retrouvent privés de leur "passeport" d'électeur.

La démission de sa mission de distribution des cartes électorales par la commission donne lieu à l'existence le jour du scrutin des citoyens privés

¹ Article 71 alinéa 2 de la loi électorale malienne dispose que : « Les cartes d'électeur biométriques sont remises à leurs titulaires dans les conditions de délais et de procédure déterminées par le président de l'AIGE. La carte d'électeur est personnelle et inaccessible. Sa falsification est interdite ».

Les organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest

de leur droit politique car le seul document valable est la carte d'électeur. Cela a pour effet de faciliter les fraudes, les votes multiples et les "charters électoraux". Malheureusement, ces irrégularités fort préjudiciables aux résultats du scrutin, ne sont pas toujours retenues par le juge comme motifs d'annulation. L'on relève par ailleurs que les électeurs ne sont pas seuls à voir leurs droits bafoués, il en va de même des candidats dont le traitement est inégal et différent.

*
* *

En somme, nous pouvons dire qu'en ce qui concerne l'administration des élections proprement dites, un organe de gestion des élections doit adopter la plus parfaite neutralité, qu'il fasse partie de l'exécutif, qu'il ait un statut de commission électorale indépendante ou qu'il soit une combinaison des deux. Quels que soient ses effectifs – fonctionnaires indépendants, membres choisis sur une base partisane, ou un peu des deux – une commission électorale doit rester ouverte à des relations systématiques avec les candidats en lice, puisque ceux-ci sont les principaux acteurs du jeu électoral. Le caractère mitigé de l'expérience du Mali tient au caractère contrasté de sa trajectoire électorale. En parcourant les modèles de commissions électorales mises en œuvre dans les pays de la sous-région, quelques pays peuvent être présentés comme des cas d'exemples qu'il vaudrait mieux ne pas suivre. Cependant, certains chefs d'État se sont livrés à un « travail tactique d'ajustement » accompagnant les bouleversements sociaux et les crises politiques dans leurs pays en contrôlant et en maîtrisant le processus de création d'une commission électorale nationale non indépendante afin d'éviter la création d'une commission électorale nationale indépendante revendiquée par la plupart des responsables de l'opposition. Les inscriptions sélectives réduisent la

Oumar Toumaly Diallo

densité du corps électoral et contribuent à teinter d'irrégularités les résultats des élections.

BIBLIOGRAPHIE

- BOIS DE GAUDUSSON J. DU, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, janvier 2003, pp. 39-45.
- DIALLO M., « la CEDEAO à l'épreuve des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans les états membres », *Revue CADI*, n° 019 /Janvier 2022, p. 1-20
- DIALLO O.T., *Le contentieux électoral au Mali depuis 1992 : le cas des élections nationales*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2020, 407 p.
- DIANGITUKWA F., « Les élections en Afrique : Analyse des comportements et pistes normatives de gestion des conflits », *Globethics.net African Law*, 2022, n° 11, 433 p.
- 6HOUNKPE M.; I.M. FALL, *les commissions électorales en Afrique de l'ouest-Analyse comparée- Nigéria*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2^e édition, 2010, 200 p.
- KOKOROKO D., « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* 2009/2 (n° 129), pp. 115-125.
- KONATÉ M.I., « Contribution sur le contentieux électoral en Afrique. Ils se prennent tous pour des éléphants là où ils n'ont pas mérité d'être des lièvres », [en ligne]. Disponible sur <http://www.maliweb.net/contributions/ils-se-prennent-tous-pour-des-elephants-la-ou-ils-n%20%99ont-pas-merite-d%20%99etre-des-lievres-22450.html>, [consulté le 02 février 2023].
- NGARTEBAYE E.Y., *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon III, 2014, 494 p.
- Loi n° 2022-019 du 24 juin 2022.
- QUANTIN P., « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, 1998, n ° 69, pp. 12-28.

Oumar Toumaly Diallo

-SISSOKO B., *Le traitement juridictionnel du contentieux électoral au Mali : cas des élections politiques nationales*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Poitiers, 2015, 664 p.

LES ASSISES NATIONALES DE LA REFONDATION DU MALI : POUR L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ÉTAT

Sidi Mohamed COULIBALY,
**Ph-D. enseignant-chercheur à la Faculté des sciences administratives
et politiques (FSAP) de l'Université des sciences juridiques
et politiques de Bamako (USJPB)**

Résumé : De son accession à l'indépendance (1960) à nos jours, l'histoire politique du Mali est marquée par une succession de renversements de pouvoirs par l'armée (1968, 1991, 2012, 2020, 2021). Ces bouleversements, consécutifs à des situations de crises, montrent dans une certaine mesure, la fragilité de la démocratie malienne¹. En effet, la plus récente de ces crises remonte aux évènements d'août 2020, qui ont ouvert une nouvelle transition pour le pays après celle de 2012. Cette situation montre à suffisance la nécessité de créer un cadre de débats entre maliens, afin de poser un diagnostic sans complaisance de l'état général du pays et de proposer des réformes en vue de corriger les dysfonctionnements. Ainsi, les Assises nationales de la refondation (ANR) de l'État du Mali, organisées du 11 au 30 décembre 2021, s'inscrivent dans cette dynamique. Ces assises ont permis aux différents participants issus de la société civile, des représentants des partis politiques de discuter sur diverses thématiques relatives aux questions politiques et

¹ Abdoul SOGODOGO, « La démocratie dans la rue au Mali ? », *Policy Paper* (Bamako, 2020). ; en ligne : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/17962.pdf>

institutionnelles, électorales, économiques, sociales, sécuritaires, etc. Ces questions sont généralement au cœur des conversations des Maliens, tout comme elles sont au centre des débats dans les médias privés et sur les forums internet¹. Cependant, une Transition n'a pas vocation à durer², il est clair que l'une des attentes de la majorité des Maliens est la bonne application des recommandations phares des ANR par les autorités actuelles. La présente contribution tente de faire un diagnostic de l'état d'avancement des recommandations des ANR.

Mots-clés : Assises Nationales de la Refondation ; Etat ; Mali ; Réformes ; Transition.

Introduction : Depuis août 2020, le Mali vit une nouvelle transition suite au renversement du régime du président de la République Ibrahim Boubacar Keita par le Comité national pour le salut du peuple (CNSP), dirigé par le colonel Assimi Goïta. Ce renversement est le parachèvement de la lutte du principal mouvement d'opposition, le Mouvement du 5 juin-Rassemblement des forces patriotiques (*M5-RFP*) qui, pendant des jours, a appelé les populations à la désobéissance civile³. Le Mali s'est

¹ Julien GAVELLE, Johanna SIMEANT-GERMANOS, et Laure TRAORE, « Le court terme de la légitimité : prises de position, rumeurs et perceptions entre janvier et septembre 2012 à Bamako », *Politique africaine* 130, n° 2 (2013): 23-46, <https://doi.org/10.3917/polaf.130.0023>.

² Céline Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique: éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée* 9, n° 2 (2002): 277-95. ; en ligne : [file:///C:/Users/SIDI%20M/Downloads/RIPC_092_0277%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/SIDI%20M/Downloads/RIPC_092_0277%20(1).pdf)

³ Abdoul SOGODOGO (2020). « La démocratie dans la rue au Mali ? », Bamako: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG Mali.

heurté à de nombreux problèmes, tant dans la mise en place concrète de la démocratie que dans son adaptation à sa société¹, ce qui expliquerait la multitude de transitions qu'a connue le pays depuis son indépendance. Cependant, selon de nombreux observateurs de la vie politique malienne, la profondeur de la crise actuelle nécessite de véritables réformes institutionnelles et structurelles dans la gouvernance de l'État. C'est ainsi que, dès les premières heures des événements du 18 août 2020, le colonel major Ismaël Wagué, alors porte-parole du CNSP, n'a pas hésité à justifier la réaction de l'armée par la situation que le pays traversait du fait de la mauvaise gouvernance². Les militaires ont ensuite appelé la société civile et les mouvements politiques à « créer les meilleures conditions d'une transition politique civile conduisant à des élections générales crédibles dans un délai raisonnable »³. Cet appel marquait déjà un signe d'ouverture à l'endroit de toutes les composantes de la société malienne afin de se concerter autour d'une seule vision ; celle du changement et des réformes globales.

Cependant, c'est après la deuxième phase de la transition intervenue suite aux évènements de mai 2021, qui ont vu l'implication effective de certains acteurs principaux du M5-RFP dans la gestion des affaires d'Etat. Le plan d'action du gouvernement adopté en août 2021, a prévu la réalisation de réformes globales sous une approche holistique. La question de la refondation de l'Etat est devenue une réalité à travers la

¹ Alexis ROY, « La société civile dans le débat politique au Mali », Cahiers des études africaines, 2005, p. 573-584, en ligne : <https://doi.org/10.4000/etudes.africaines.5477>

² <https://information.tv5monde.com/afrique/mali-au-lendemain-du-coup-d-etat-la-junte-sous-pression-de-la-communaute-internationale>

³ *Idem.*

tenue d'Assises nationales en décembre du 11 au 30 décembre 2021 aux niveaux communal, local, régional, national et international pour les maliens établis à l'Extérieur.

En effet, la refondation vient du mot *refonder* qui signifie : « *Reconstruire sur des bases, des valeurs nouvelles ; dans le domaine politique* » (*Petit Larousse*, 2020). Autrement dit, il s'agit de construire l'intérêt collectif de chaque groupe humain (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de l'« Etat »). Cette action implique de prendre en compte la diversité des intérêts et des aspirations qui s'expriment, d'en organiser l'expression et la confrontation, la concertation et si possible la synthèse, afin d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population et qui pourront être mises en œuvre par des institutions opérant à la fois par adhésion, par persuasion, mais aussi par contrainte (Pierre Bauby, 2012). La refondation représente pour les Maliens, ce que l'Union française constituait pour de Gaulle et ses compagnons au sortir de la seconde guerre mondiale¹.

C'est pourquoi, dès l'entame des ANR, la confiance des autorités était grande, car le président de la Transition, le colonel Assimi Goïta lançait : « *Les Assises Nationales de la Refondation de l'État du Mali constitueront un moment privilégié d'examen collectif de conscience et de prospective, un événement précurseur du processus de renaissance de notre pays* »². Cette

¹ Frédéric TURPIN, « L'Union pour la Nouvelle République et la Communauté franco-africaine : un rêve de puissance évanoui dans les sables algériens ? (1958 – 1961) », dans *Histoire Politique* 2010/3 (n° 12) 12), p. 5 Éditions Centre d'histoire de Sciences Po DOI 10.3917/hp.012.0005

² <https://information.tv5monde.com/afrique/mali-en-quoi-consistent-les-assises-de-la-refondation-437870#:~:text=%C2%AB%20Les%20assises%20nationales%20de%20la,de%20la%20s%C3%A9rie%20de%20consultations>

volonté politique affirmée de rendre exécutoires les recommandations et le caractère inclusif du processus a concerné tous les segments de collectivités à savoir les communes, les cercles, les régions, et même la diaspora marque un signal fort.

Ainsi, l'objectif général de ces Assises visait à faire un état de la nation et d'engager un véritable processus de refondation de l'Etat. De manière spécifique, il s'agissait de tirer les leçons apprises à travers la synthèse des conclusions, des recommandations et des résolutions des différentes rencontres, forums, assises nationales, états généraux, Conférence d'entente nationale, Dialogue national inclusif (DNI), Journées de concertations nationales sur la Transition... ; de mettre à jour les préoccupations actuelles des Maliens et des Maliennes ; de proposer un nouveau contrat national de stabilité sociale, politique, sécuritaire et économique tiré de notre expérience en matière de gouvernance ; d'avoir une compréhension commune des enjeux et défis pour le meilleur choix des réformes ; de recueillir les préoccupations fondamentales, les propositions concrètes et les choix de réformes des acteurs locaux, régionaux, nationaux et des Maliens établis à l'extérieur ; d'établir l'ordre de priorité des réformes globales à opérer dans le cadre de la refondation de l'Etat et d'identifier les actions à caractère exécutoire avec un chronogramme précis ; de mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation des recommandations retenues ; de tenir les états généraux de la migration ; de proposer des éléments de réformes en vue de la révision de la Constitution du 25 février 1992.

Au regard des enjeux du pays, la question ci-après requiert des réponses susceptibles d'éclairer la lanterne sur la fécon dont ces Assises peuvent constituer une réelle perspective pour la construction du

Mali Kura (*Mali nouveau*). Le Mali Kura s'entend comme une nouvelle forme de gestion du pouvoir et des ressources du pays, au mieux de l'intérêt supérieur de l'Etat et du peuple.¹

En quoi les Assises nationales constituent-elles un moyen de légitimation des réformes en cours et des autorités de Transition ? Cette interrogation conduit à l'hypothèse que les ANR constituent le point de départ de la construction d'un autre Mali. Ainsi, l'étude envisage de montrer comment les ANR constituent un moyen de légitimation des différentes réformes (I) ; et des autorités en charge de la Transition (II). Cette réflexion s'appuie sur les résultats des entretiens réalisés entre octobre et novembre 2022 auprès d'un conseiller technique du ministre malien de la Refondation de l'Etat, chargé des relations avec les institutions ; et d'un conseiller technique à la Primature du Mali ; dont les contributions permettent d'apprécier l'état d'avancement des recommandations des ANR. Nous avons échangé avec un ancien ministre pour recueillir son point de vue sur la situation actuelle du pays. Les personnes interviewées ont exigé l'anonymat en raison de leur statut. Nous avons également retenu les propos relatés par les médias, les articles scientifiques et les documents officiels accessibles.

I. Les ANR : comme un moyen de légitimation des différentes réformes

La légitimité, dérive du latin « *lex* » « *legis* », pourrait se définir comme la « qualité de ce qui est juste », de ce qui correspond à un droit supérieur, c'est-à-dire un ensemble de principes directeurs visant la recherche d'une vie harmonieuse autour d'un centre d'intérêt. Ce droit supérieur a pu être

¹. K. TOGOLA, (2022) : « Le mensonge, l'hypocrisie et la condescendance comme mode de domination occidentale dans les relations internationales ». p. 29, *Tropique*.

identifié au cours des âges au droit divin. Ce qui est légitime est légal car fondé sur le droit que ce soit le droit naturel, le droit coutumier ou le droit moderne » (Sanou, Doti Bruno, 2008).

En cela, les recommandations des Assises nationales de la refondation peuvent être considérées comme légitimes, puisqu'elles résultent d'une consultation populaire qui a réuni une bonne partie des couches de la société malienne, de la base au sommet. Cependant, les 13 thématiques discutées lors des travaux des Assises nationales ont donné lieu à 517 recommandations traduisant des orientations stratégiques en vue de poser les bases de la refondation à travers un meilleur alignement des politiques publiques sur les priorités des Maliens à court, moyen et long terme. Ces recommandations ont ensuite été regroupées autour de cinq axes prioritaires dans le document « Cadre stratégique de la refondation de l'Etat (CSRE 2022-2031) », assorti du plan d'actions de la refondation de l'Etat (PARE 2022-2026) et des plans d'actions prioritaires et prioritaires complémentaires du gouvernement de Transition (2022-2024)¹.

La refondation étant un long processus qui s'étend sur plusieurs années, ne peut être achevée par un gouvernement de Transition. En effet, celui-ci se caractérise comme une période intermédiaire entre deux régimes PARE (2022-2026). Les actions à mener dans le cadre de la

¹ Pour la refondation de l'Etat du Mali, cinq axes stratégiques ont été dégagés dont : -Axe stratégique n° 1 : Gouvernance, Réformes politiques et institutionnelles ; -Axe stratégique n° 2 : Défense, Sécurité, Paix, Réconciliation et Cohésion sociale ; -Axe stratégique n° 3 : Croissance économique et Développement durable ; -Axe stratégique n° 4 : Capital humain, Genre et Inclusion sociale ; -Axe stratégique n° 5 : Jeunesse, Sport, Culture, Artisanat, Tourisme et Construction citoyenne.

refondation de l'Etat ont été hiérarchisées en actions prioritaires à réaliser durant la période de Transition.

Une évaluation à mi-parcours permettra de faire un mini diagnostic de l'état de mise en œuvre desdites recommandations, en termes d'actions prioritaires déjà réalisées (A); et d'actions prioritaires en cours de réalisation (B).

A. Les actions prioritaires déjà réalisées par les autorités de Transition

L'une des recommandations phares des ANR est l'amélioration de la gouvernance étatique à travers des réformes politiques et institutionnelles. Car la crise actuelle nécessite la recherche de nouveaux rapports entre l'Etat et la société. A cet effet, en droite ligne des recommandations de l'axe stratégique n° 1, la relecture de la loi électorale a abouti à la promulgation de la loi n° 2022-019 du 24 juin 2022. La nouvelle loi prend en compte la création d'une Autorité indépendante de gestion des élections (AIGE). Cette Autorité est désormais l'unique organe de gestion des élections en lieu et place de la direction générale aux élections (DGE) et de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Pour rappel, c'est suite à la publication des résultats des élections législatives du 30 avril 2020, que les contestations ont commencé. Les manifestants dénonçaient les différences entre les résultats provisoires annoncés par le ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation et ceux définitifs publiés par la Cour constitutionnelle. Un responsable du parti Convergence pour la démocratie au Mali (CODEM) politique s'étonnait en ces termes : « Comment comprendre qu'une communauté choisisse une personne pour la représenter, et que la

Cour décide de passer outre ce choix ? »¹. L'évènement déclencheur fut en tout cas ces élections législatives.

Sur l'axe stratégique n° 2, la militarisation de la police et le développement de nouveaux partenariats militaires avec les puissances militaires pour mieux défendre la souveraineté du pays sont effectifs. Concernant ce dernier point, le partenariat militaire avec la fédération de Russie a été nettement renforcé.

Les axes n° 3 et 4 ont aussi connu des réalisations à travers entre autres la relance des activités des chemins de fer pour le désenclavement intérieur et extérieur et la promotion des emplois et l'économie locale ; le maintien du service national des jeunes pour les nouveaux admis aux concours de la fonction publique ; la moralisation du concours d'accès à la fonction publique ; l'organisation d'une conférence sociale pour négocier un pacte social de stabilité et de croissance.

Parmi les facteurs qui ont conduit rapidement en disgrâce le régime de l'ancien président feu IBK, il faut noter surtout la dégradation de la situation économique, la gestion clanique des affaires publiques, l'injustice, la corruption, l'impunité et les inégalités de traitements entre les différentes catégories de fonctionnaires. Les revendications des syndicats de magistrats, d'enseignants et de travailleurs ont perduré durant des mois sans réponse appropriées de la part du régime. Elles se sont élargies et ont favorisé la création et le renforcement du principal mouvement d'opposition ; le M5-RFP. C'est ce phénomène que Dobry a appelé « *transactions collusives* » pour expliquer le processus de contagion des groupes sociaux en sociologie des crises politiques². Ainsi, la

¹ <https://www.jeuneafrique.com/940564/politique/mali-les-resultats-des-legislatives-contestes-par-la-rue/>

² <https://books.openedition.org/pum/6388?lang=fr>

Transition actuelle semble être proactive sur ces questions. C'est ce qui peut expliquer la situation de certaines actions prioritaires en cours de réalisation.

B. Les actions prioritaires en cours de réalisation

Dans le domaine de la gouvernance, des réformes politiques et institutionnelles, la rédaction d'une nouvelle Constitution est en cours. L'avant-projet de Constitution a été présenté aux autorités depuis le 12 octobre 2022 par la commission de rédaction de la nouvelle Constitution (CRNC). Le vote par référendum de cet avant-projet apportera des changements profonds dans la gouvernance du pays. L'une des réformes majeures est la consécration de la reconnaissance des légitimités traditionnelles. Ces légitimités sont des gardiennes des valeurs de la société car elles contribuent au renforcement de la cohésion sociale et à la gestion des conflits. Elles sont sources d'apaisement car elles bénéficient de la confiance des populations à la base.

La gouvernance est un processus d'apprentissage constant qui requiert une construction patiente et concertée. Ce processus dynamique s'enrichit à l'épreuve des évolutions et des conjonctures sociopolitiques tant au niveau local, national qu'international. A cet égard, il importe de promouvoir l'émergence d'une nouvelle façon de penser l'action publique locale au plan économique, sociopolitique en tenant compte des aspirations de la masse. Une telle vision suppose la connaissance et la reconnaissance de chaque catégorie d'acteurs, de ses rôles et prérogatives, du nécessaire dialogue entre elles.

La reconnaissance de la place et du rôle des légitimités traditionnelles serait une forme d'adaptation de l'Etat aux réalités socioculturelles du pays, car le Mali comme ses voisins de l'Afrique de l'Ouest, connaissent également le système de lignées issu de la période précolonial (Loada. A., Weatley. J. ; 2015).

Parmi les actions prioritaires de l'axe stratégique n° 1 en cours de réalisation, figurent le rapprochement des administrations judiciaires des populations et l'intégration de l'imprescriptibilité des infractions en matière de délinquance financière dans le Code de procédure pénale. L'accès au service public de la Justice et la lutte contre l'impunité sont des préoccupations exprimées par les Maliens lors des travaux des ANR.

Les autres actions prioritaires des axes stratégiques n° 2 à 5 sont en cours de réalisation telles que celles visant : au renforcement de la coopération entre les populations, l'administration et les forces de sécurité ; à la consolidation des relations de confiances entre les FSD et les populations (poursuite de la mise en œuvre de la police de proximité) ; à l'identification et à la mise en œuvre des réponses adéquates aux priorités pour la stabilisation et le retour à la paix dans un court terme ; au développement d'un réseau d'infrastructures ferroviaire et fluvial (réalisation des projets routiers et mise en place d'un programme d'entretien routier). Sont également en cours : le développement des infrastructures de stockage, de commercialisation d'eau potable dans les villages (réalisation des systèmes d'adduction d'eau potable et sommaires (AEP /AES) et le développement d'une centrale solaire de 48 mwc avec stockage à Soussoukoro) ; l'enrôlement biométrique de tous les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités ainsi que les forces armées et de sécurité afin de prévenir la fraude (projet de système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat et des collectivités territoriales (SIGRH) ; et la prise en charge des conclusions du comité d'experts chargés de l'élaboration du programme national d'éducation aux valeurs (programme d'éducation aux valeurs).

Par ailleurs, l'application intégrale des actions prioritaires est non seulement un moyen de légitimation des Autorités, mais aussi servira de baromètre à l'évaluation de cette Transition à l'heure du bilan.

II. Les ANR : comme un moyen de légitimation des autorités de Transition

Parmi les actions prioritaires inscrites à l'axe stratégique n° 2, le développement de nouveaux partenariats militaires avec les puissances militaires pour mieux défendre la souveraineté du Mali ; semble avoir été la clé pour la montée de la côte de popularité de cette Transition. C'est à la suite de la rectification de la trajectoire de la Transition intervenue après les évènements de mai 2021 que la diplomatie malienne a pris une nouvelle posture. Ce changement de paradigme c'est traduit par une nouvelle orientation de la politique étrangère malienne autour de trois principes clés à savoir : le respect de la souveraineté du Mali ; le respect des choix stratégiques et le choix des partenaires opérés par le Mali ; et la défense des intérêts vitaux du peuple malien dans les décisions prises. Lors de la cérémonie d'ouverture des travaux de la 3^{ème} réunion du groupe de suivi et de soutien à la Transition au Mali (GST-MALI) à Lomé le mardi 6 septembre 2022, le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali, Abdoulaye Diop déclarait ceci : « Dans le cadre de nos rapports avec nos partenaires, il est important de comprendre que **le Mali nouveau** n'acceptera pas qu'on puisse nous imposer des agendas, qu'on puisse nous imposer notre propre agenda, nos priorités ; qu'on puisse nous imposer des diktats »¹.

La matérialisation de ces principes s'est illustrée à travers une nouvelle posture dans les rapports avec ses partenaires (A) et un renforcement de la coopération dans le domaine militaire avec d'autres partenaires stratégiques (B).

¹ <http://news.abamako.com/h/274570.htmls>

A. Une nouvelle posture dans les rapports avec les autres

Les évènements d'août 2020 et d'avril 2021 ont fait l'objet d'une condamnation par la communauté internationale, dont la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la France. Après l'échec des différentes négociations entreprises, la CEDEAO et l'UEMOA ont fini par imposer des sanctions au Mali (Sogodogo, 2022). La France de son côté, attaché au respect de la démocratie, a multiplié les messages de condamnation. Le président français, Emmanuel Macron, à la suite des évènements d'avril 2021 dénonçait : « Un coup d'Etat dans le coup d'Etat inacceptable qui appelle à des sanctions »¹. Une autre source de tension est la déclaration faite par Paris de réduire le dispositif de l'opération Barkhane en juin 2021².

Face à ces réactions, la communauté internationale qui était originellement permissive sur la gestion politique des États a fait désormais de la légitimité démocratique une condition de reconnaissance des gouvernements (Biléou Sakpane-Gbati, 2011) ; les autorités de Transition ont su jouer sur la fibre nationaliste en appelant les populations à rester soudées derrière elles.

Le premier ministre malien, Choguel Kokalla Maïga qualifiait la décision de Paris d'« abandon en plein vol » à la tribune des Nations

¹ <https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/mali-emmanuel-macron-condamne-un-coup-d-etat-dans-le-coup-d-etat-et-appelle-a-des-sanctions-0a650776-bd68-11eb-b95a-34f62fc19a0>

² <https://www.ouest-france.fr/monde/mali/sahel-macron-annonce-une-transformation-profonde-et-la-fin-de-barkhane-508a29b2-ca0a-11eb-8e38-166f650b804e>

unies en septembre 2021¹. La France est accusée de néocolonialisme et paternalisme pour certains². Le Mali est considéré comme étant victime d'un complot de la part de la communauté internationale dont l'objectif est de permettre la partition du pays pour s'accaparer des ressources³. Dans la même veine, des discours se multipliaient sur le plan diplomatique en réaction aux propos de la communauté internationale pour galvaniser les populations.

La question du respect de la souveraineté, si chère aux Maliens est mise en avant. Des mouvements et associations de la société civile, comme Yèrè wolo Ton⁴ ont contribué à animer la tension. Patricia McFadden, notait qu'au sud de l'Afrique, en particulier, mais d'une façon générale à travers le continent africain, le nationalisme a été central pour imaginer à nouveau et pour reconfigurer la capacité d'agir humaine. Il a profondément influencé la politique dans les domaines privé et public. Il a également remodelé et transformé la signification et la texture politiques de l'espace géopolitique, imprégnant chaque région d'un caractère très particulier en termes de présence africaine, durant la dernière période coloniale et la période néocoloniale⁵.

¹ https://primature.ml/wp-content/uploads/2021/09>Note-dinformation-sur-intervention-du-Choguel-Mai%CC%88ga_YM-_1_.pdf

² Togola. KAWELE, (2022) : « Le mensonge, l'hypocrisie et la condescendance comme mode de domination Occidentale dans les Relations Internationales », *Tropique*.

³ <https://niarela.net/crise-malienne/le-mali-est-victime-dun-complot-international-les-fama-notre-seul-espoir-pour-retablir-notre-dignite>

⁴ Yerewolo s'est fait connaître en 2020 en organisant des rassemblements très suivis à Bamako et ailleurs pour demander le départ des forces françaises Barkhane.

⁵ Patricia MCFADDEN, « Les limites du nationalisme : citoyenneté et État (Le nationalisme comme idéologie anticoloniale : une contextualisation) », Dans Tumultes 2008/2 (n° 31), pages 167 à 183.

Ainsi, l'on remarque que bien avant la tenue des ANR, le sentiment nationaliste avait pris son envol. En faisant de la souveraineté une question prioritaire, l'axe stratégique n° 2 du CSRE légitime la démarche des autorités dans leur rapport avec les autres partenaires. La nouvelle posture se manifeste surtout sur le terrain de la politique étrangère et en matière de sécurité. Sur le terrain, l'armée autrefois qualifiée de grande muette est aujourd'hui sortie de son silence.

La direction de l'information et des relations publiques des armées (DIRPA) multiplie des communiqués sur les opérations militaires depuis fin 2021 pour rassurer les populations. Le rapport de force semble être favorable aux forces armées maliennes au point qu'on parle de la montée en puissance des FAMAs¹. Ces victoires militaires contribuent à répandre l'idée selon laquelle les FAMAs sont désormais capables d'assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire ; et que la présence des forces internationales depuis 2013 n'aurait pas permis de calmer la situation.

En analysant cette immixtion de l'armée sur la scène politique malienne, l'on peut noter avec certains chercheurs que le vent de démocratisation qui a soufflé sur l'Afrique au début des années 1990 avait entrepris de battre en brèche les fondements théoriques de validation des coups d'État, en particulier de l'école développementaliste qui considère que l'intervention des militaires en politique n'est pas par nature contraire aux pratiques démocratiques (Guèye Babacar, 2009). Les représentants de cette école ont une lecture « réaliste » du phénomène des coups d'État. Pour Daniel Lerne et Richard Robinson, « l'intervention en politique des militaires, quelles qu'en soient les formes, peut aller dans le sens du

¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/03/03/au-mali-la-montee-en-puissance-de-l-armee-fait-craindre-une-multiplication-des-bavures_6116023_3212.html

développement économique et/ou de la modernisation politique de ces pays »¹. Cette conception semble être partagée par une bonne partie de la population malienne qui n'aspire qu'à paix à travers la lutte contre le terrorisme. Les Maliens veulent recouvrer la plénitude de leur territoire. En cela, la matérialisation de la question de souveraineté inscrite à l'axe stratégique n° 2 du CSRE, contribue à légitimer davantage cette Transition.

En plus de la souveraineté, l'axe stratégique n° 2 prévoit notamment le développement de nouveaux partenariats militaires avec d'autres puissances militaires.

B. Le renforcement de la coopération militaire avec d'autres partenaires stratégiques

Il est clair qu'aujourd'hui, le partenaire stratégique du Mali, le plus important dans le domaine sécuritaire est la Russie. En effet, les relations entre les deux pays remontent à un passé lointain (Jean-Baptiste Ronzon, 22). La fin de l'époque coloniale a donné l'occasion aux deux superpuissances de l'époque, les Etats-Unis et l'URSS d'étendre leur influence sur le continent africain². Après la proclamation de l'indépendance en 1960, le premier président Modibo Keïta, affirme son

¹ Daniel LERNER, Richard ROBINSON, « Swords and Ploughshares. The Turkish Army as a Modernising Force », *World Politics*, n° 13, 1960, p. 14-19. Parmi les raisons avancées, on note les capacités d'organisation des forces armées, les qualités morales, le patriotisme des cadres militaires... Lorsque les circonstances et l'histoire en consacrent la légitimité, le coup d'État est accueilli avec soulagement, voire enthousiasme, par les peuples opprimés. On ne saurait soutenir que la prise du pouvoir au Mali par le général Amadou Toumani Touré, en 1991, n'a pas été salutaire pour le peuple malien.

² <https://www.jean-jaures.org/publication/russie-afrigue-une-relation-ancienne-mise-en-lumiere-par-lintervention-du-groupe-wagner-au-mali/>

attachement au socialisme et réclame le départ des troupes françaises en évacuant les bases militaires de Bamako, Kati, Gao et Tessalit le 20 janvier 1961. C'est alors le début d'une coopération multiforme se traduisant par le financement de grands chantiers comme la construction du stade omnisports de Bamako et de l'Ecole nationale d'administration, l'octroi de bourses d'études gratuites, la fourniture d'équipements militaires et l'envoi d'instructeurs pour apprendre les modes d'utilisation et d'entretiens des matériels ; etc.

Ainsi, le renforcement de la coopération militaire avec la Russie n'est qu'une répétition de l'histoire par les autorités de Transition. L'annonce faite par Paris en juin 2021 de réorganiser son dispositif sécuritaire dans le cadre de l'opération Barkhane a précipité ce renforcement. En novembre 2021, à la faveur d'une rencontre entre les deux ministres des Affaires étrangères, celui du Mali précisait que jusqu'à 80% des équipements de l'armée malienne sont d'origine russe. Il déclarait ensuite que : « Chaque fois que le Mali a été dans des situations difficiles depuis notre indépendance, la Russie a toujours été avec nous. Nous sommes dans une situation difficile et nous nous tournons encore vers cet ami pour qu'il puisse nous aider à en sortir »¹. Les livraisons d'équipements militaires ces derniers mois relèvent de cette demande d'aide de la partie malienne ; car le ministre russe des Affaires étrangères rassurait à l'époque que Moscou continuerait à livrer : « des équipements, des munitions, des

¹ [https://afrique.tv5monde.com/information/le-mali-et-la-russie-poursuivent-leur-cooperation-militaire-sans-wagner?xtor=SEC-9-GOO-\[AF_SE_Info_Pays\]-\[85953543722\]-S&gclid=EAIaIQobChMIVcqB8Y_H-wIVFIjVCh2fugDVEAAVASAAEgLq4fD_BwE](https://afrique.tv5monde.com/information/le-mali-et-la-russie-poursuivent-leur-cooperation-militaire-sans-wagner?xtor=SEC-9-GOO-[AF_SE_Info_Pays]-[85953543722]-S&gclid=EAIaIQobChMIVcqB8Y_H-wIVFIjVCh2fugDVEAAVASAAEgLq4fD_BwE)

armements et à former des officiers maliens pour que le Mali puisse se défendre efficacement contre la menace terroriste »¹.

L'on retient de cette coopération que les deux pays conçoivent ensemble un cadre approprié de relation bilatérale, qui est d'autant nécessaire dans un monde en plein bouleversement. La diversification du champ de partenariat dans le domaine militaire telle qu'annoncée dans l'axe n° 2 du CSRE, se traduit à travers la nouvelle politique étrangère du pays. Ces actions sont couramment diffusées par les médias publics et privés. La communication de masse est désormais la meilleure technique pour atteindre une bonne couche de la population. Dans les débats télévisés et radiodiffusés, les autorités tiennent comme source de leurs actions : les ANR voulues par les maliens.

En référence à Gueye Babacar, selon lequel les conférences nationales des 1990, sont une invention, une contribution africaine à la théorie de la démocratisation², les ANR peuvent-elles être considérées comme démocratique ?

*

**

En conclusion, cette réflexion a permis de faire un aperçu sur l'état d'avancement des recommandations des Assises nationales de la refondation de l'Etat en termes d'actions prioritaires. En effet, à la différence des anciennes rencontres depuis 1991, trois particularités essentielles des ANR attirent l'attention. En plus de la démarche politique, elles sont d'abord parties de la base vers le sommet pour

¹ *Idem.*

² Babacar GUEYE, "La démocratie en Afrique : succès et résistances" *Pouvoirs* 2009/2 (n° 129), p. 5 à 26, Editions Le Seuil.

recueillir les préoccupations ; ensuite elles ont tiré les enseignements des précédentes ; enfin elles se caractérisent par une réelle volonté politique d'accompagnement. Cette volonté politique se traduit a priori par les différents mécanismes de suivi et de contrôle de l'application des différentes recommandations. Ainsi, au premier niveau se trouve le comité de suivi-évaluation de la mise en œuvre des recommandations, institué auprès du président de la Transition ; au second niveau, un conseil d'orientation de la refondation de l'Etat sous l'autorité du premier ministre ; au troisième niveau, un comité de pilotage stratégique de la refondation de l'Etat sous l'autorité du ministre de la Refondation de l'Etat et enfin des comités techniques de coordination de la mise en œuvre du plan d'action sectoriel de la refondation de l'Etat animés par les secrétaires généraux des différents départements ministériels.

Cependant, notre réflexion s'est faite autour de deux axes majeurs :

En premier lieu, elle a considéré les ANR comme une source de légitimation des différentes réformes en cours par les autorités de Transition malienne. Ces Assises ayant permis de rassembler plusieurs composantes de la société durant un mois, peuvent être considérées comme légitimes. Aussi, l'approche dite « *Bottom up* » a prévalu pour recueillir les préoccupations de la majorité des couches présentes.

Cependant, la refondation étant un long processus contrairement à la Transition, qui est une période courte, les 517 recommandations des ANR ont été rassemblées autour de cinq axes stratégiques dans le CSRE (2022-2031)¹, le PARE (2022-2026)², le PAPGT (2022-2024)³ et le PAPGT (2022-

¹ Cadre stratégique de la refondation de l'Etat.

² Plan d'action de la refondation de l'Etat.

³ Plan d'actions prioritaires du gouvernement de Transition.

2024)¹. Des actions prioritaires à mener dans le cadre de la refondation de l'Etat ont été hiérarchisées en actions prioritaires (210 au total) à réaliser durant la période de Transition (55 durant les 24 mois de la Transition et les 155 au-delà). Parmi ces actions, certaines sont entièrement réalisées tandis que d'autres sont en cours de réalisation. En termes de réalisations, il convient de citer entre autres, la relecture de la loi électorale ; la mise en place d'un organe unique indépendant de gestion des élections. La rédaction d'une nouvelle Constitution n'est plus qu'une question de temps car son avant-projet est déjà effectif.

En second lieu, la réflexion a démontré en quoi les ANR contribuaient à asseoir la légitimité des autorités de Transition. Le développement de nouveaux partenariats militaires avec les puissances militaires pour mieux défendre la souveraineté du Mali ; inscrit dans l'axe stratégique n° 2 a eu un impact positif sur la popularité des autorités de Transition. La nouvelle orientation diplomatique est née de la tension avec la France, partenaire historique du Mali. Ainsi, la Russie a su tirer profit de cette situation en se positionnant à nouveau comme le partenaire privilégié actuel du Mali, surtout dans le domaine militaire. L'une des différences entre l'opération Barkhane et la méthode russe, serait certainement la communication. L'armée malienne communique plus sur les succès militaires depuis le renouvellement du partenariat avec la Russie. Ce qui renforce davantage la confiance des populations à cette Transition, contrairement aux régimes démocratiquement élus.

Aussi, le peuple malien étant d'un certain nationalisme historique, les trois principes clés fondant sa diplomatie sonnent comme une fierté. Il s'agit du : le respect de la souveraineté du Mali ; du respect des choix stratégiques et du choix des partenaires opérés par le Mali ; et de la

¹ Plan d'actions prioritaires complémentaires du gouvernement de Transition

Les Assises nationales de la refondation du Mali

défense des intérêts vitaux du peuple malien dans les décisions prises. Ces principes sont toujours rappelés par les autorités de Transition en l'occurrence, le ministre des Affaires étrangères.

Autant d'éléments qui renforcent l'admiration des populations envers les autorités.

REFERENCES

- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, 320 p.
- GAVELLE Julien, Johanna Siméant-GERMANOS, et Laure TRAORÉ. « Le court terme de la légitimité : prises de position, rumeurs et perceptions entre janvier et septembre 2012 à Bamako ». *Politique africaine* 130, n° 2 (2013) : 23-46. <https://doi.org/10.3917/polaf.130.0023>.
- GUEYE Babacar, "La démocratie en Afrique : succès et résistances" *Pouvoirs* 2009/2 n° 129, p. 5 à 26, Editions Le Seuil.
- LERNER Daniel, Richard ROBINSON, « Swords and Ploughshares. The Turkish Army as a Modernising Force », *World Politics*, n° 13, 1960, p. 14-19.
- LOADA Augustin, WHEATLEY, Jonathan. « Transitions démocratiques en Afrique de L'Ouest: Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques ».
- MCFADDEN Patricia « Les limites du nationalisme : citoyenneté et État (Le nationalisme comme idéologie anticoloniale : une contextualisation) », dans Tumultes 2008/2 (n° 31), p. 167 à 183.
- ROY Alexis. « La société civile dans le débat politique au Mali ». *Cahiers d'Etudes Africaines*, 178-2005.
- SAKPANE-GBATI Biléou , 2011, "La démocratie à l'africaine", *Dialogues pour réinventer la démocratie*, Vol. 13, ° 2, 2011.
- SOGOOGO Abdoul. « La democrat-ie- dans la rue au Mali ? » *Policy Paper*. Bamako, 2020.
- THIRIOT Céline. « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique: éléments de réflexion à partir

- du cas du Mali ». *Revue internationale de politique comparée* 9, n° 2 (2002): 277-95.
- TOGOLA Kawélé, (2022) : « Le mensonge, l'hypocrisie et la condescendance comme mode de domination Occidentale dans les Relations Internationales », *Tropique*.
- TURPIN Frédéric, "L'Union pour la Nouvelle République et la Communauté franco-africaine : un rêve de puissance évanoui dans les sables algériens ? (1958-1961)", *Histoire Politique* 2010/3 n° 12 12, p. 5 Éditions Centre d'histoire de Sciences Po DOI 10.3917/hp.012.0005.
- Cadre Stratégique de la Refondation de l'Etat du Mali* (2022-2031).
- « Coup d'État de 2020 au Mali ». In *Wikipédia*, 14 novembre 2022. ---- https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Coup_d%C3%89tat_de_2020_au_Mali&oldid=198673220.
- « Coup d'État de 2021 au Mali ». In *Wikipédia*, 14 novembre 2022. -- https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Coup_d%C3%89tat_de_2021_au_Mali&oldid=198673231.
- « <https://ambamali.ca/wp-content/uploads/2021/12/Tdrs-ANRs--Version-valid%C2%AЕ%EF%B8%8Fe-au-Conseil-des-Ministres-du-20-Octobre-2021-1.pdf> - Recherche Google ». Consulté le 15 novembre 2022.
- <https://information.tv5monde.com/afrique/mali-au-lendemain-du-coup-d-etat-la-junte-sous-pression-de-la-communaute-internationale>
- <https://www.jeuneafrique.com/940564/politique/mali-les-resultats-des-legislatives-contestes-par-la-russie/>
- <https://books.openedition.org/pum/6388?lang=fr>
- [https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/mali-----Emmanuel-macron-condamne-un-coup-d'Etat-dans-le-coup-d'Etat-et-appelle-a-des-sanctions"-0a650776-bd68-11eb-b95a-34f62fcd19a0](https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/mali-----Emmanuel-macron-condamne-un-coup-d'Etat-dans-le-coup-d'Etat-et-appelle-a-des-sanctions)
- https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/mali/vague-nationaliste-apres-les-sanctions-contre-le-mali_4913695.html

- https://www.jean-jaures.org/publication/russie-afrigue-une-relation-ancienne-mise-en-lumiere-par-l-intervention-du-groupe-wagner-au-mali/E:\Article_Nvel\Introduction À la politique africaine - 7. La dynamique de la démocratisation - Presses de l'Université de Montréal.html
- <http://journals.openedition.org/etudesafricaines/5477>
- https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/03/03/au-mali-la-montée-en-puissance-de-l-armée-fait-craindre-une-multiplication-des-bavures_6116023_3212.html
- <http://news.abamako.com/h/274570.html>
- [https://niarela.net/crise-malienne/le-mali-est-victime-d'un-complot-international-les-fama-notre-seul-espoir-pour-retablir-notre-dignité](https://niarela.net/crise-malienne/le-mali-est-victime-d-un-complot-international-les-fama-notre-seul-espoir-pour-retablir-notre-dignité)
- https://primature.ml/wp-content/uploads/2021/09>Note-d-information-sur-intervention-du-Choguel-Mai%CC%88ga_YM-_1_.pdf

**LE SAHEL, UNE ZONE D'INFLUENCE ET DE CONCURRENCE
ENTRE LES PUISSANCES MILITAIRES ET ÉCONOMIQUES :
LE MALI AU CENTRE DE LA GUERRE UKRAINIENNE**

Dr N'golo DIARRA,
enseignant-chercheur à l'Université des
sciences juridiques et politiques de Bamako
Adresse-mail : diarra.ngolo@yahoo.fr
et
Dr Moumouni SOUMANO,
enseignant-chercheur à l'Université des
sciences juridiques et politiques de Bamako
Adresse-mail : soumbolly@yahoo.fr

Résumé : Les États africains d'une manière générale et ceux du Sahel en particulier conservent des organisations qui les lient non seulement à l'Europe, mais aussi à leurs anciens colonisateurs sur le plan politico-culturel et économique. En tout état de cause, l'Afrique est devenue un élément de plus en plus essentiel de la posture géostratégique de la Russie, qui a tenté d'échapper à son propre isolement et aux sanctions internationales après l'annexion de la Crimée par Moscou et les attaques dans l'est de l'Ukraine en 2014, ainsi que son invasion totale de son voisin en 2022. Dans cet article, il est question du Sahel, une zone conflictuelle et de convoitise entre les puissances militaires et économiques et l'impact de la guerre ukrainienne sur la géopolitique des conflits armés du Sahel. En effet, le Sahel est confronté à un certain nombre de conflits armés à savoir les conflits armés sud sénégalais, inter-maliens, inter-tchadiens, inter-soudanais, inter-sud soudanais, conflit armé opposant l'Érythrée à

l'Éthiopie et la guerre contre le terrorisme au Sahel. Outre les facteurs socio-économiques de ces conflits armés, sur le plan juridique, on retient deux facteurs essentiels notamment le droit des peuples à l'autodétermination et le principe de la responsabilité de protéger. Enfin, l'article propose des perspectives aux défis sécuritaires dans le Sahel.

Summary: African states in general and those of the Sahel in particular retain organizations that link them not only to Europe, but also to their former colonizers on a political, cultural and economic level. In any case, Africa has become an increasingly essential element of the geostrategic posture of Russia, which has tried to escape its own isolation and international sanctions after the annexation of Crimea by Moscow and the attacks in eastern Ukraine in 2014, as well as its total invasion of its neighbor in 2022. This article discussed the Sahel, an area of conflict and greed between military and economic powers, and the impact of the war in Ukraine on the geopolitics of armed conflicts in the Sahel. Indeed, the Sahel is confronted with a number of armed conflicts, namely the southern Senegalese, inter-Malian, inter-Chadian, inter-Sudanese, inter-Sudanese armed conflicts, armed conflict between Eritrea and Ethiopia and the war on terrorism in the Sahel. In addition to the socio-economic factors of these armed conflicts, on the legal level, we retain two essential factors, in particular the right of peoples to self-determination and the principle of the responsibility to protect. Finally, the article offers perspectives on security challenges in the Sahel.

Parmi les acteurs extérieurs actifs en Afrique, la Russie est sans doute celui qui a le plus accru son influence ces dernières années. Ses engagements passent de liens plus profonds avec l'Afrique du Nord, de liens aussi élargis avec la République centrafricaine et les pays du Sahel, à une relance de liens datant de la guerre froide avec les pays d'Afrique

australe. Dans cet article, on s'intéresse tout particulièrement à la partie sahélienne de l'Afrique. Le Sahel s'étend de l'Atlantique à l'océan Indien, en passant par la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Soudan. La géopolitique des conflits armés contemporains du Sahel se résume dans sa quasi-totalité aux conflits inter-maliens¹, Sud sénégalais², inter-tchadiens³, inter-soudanais, inter-sud soudanais, conflit armé opposant l'Érythrée à l'Éthiopie. À ceux-là s'ajoute la guerre contre le terrorisme au Sahel. Depuis le début des années 2000, on voit une incrustation des éléments islamistes qui y ont trouvé refuge, chassés à coup de moyens militaires conséquents de l'Algérie. Ces éléments islamistes sont historiquement des ex-combattants du Front islamique pour le salut (FIS) ayant abouti par la suite à la création du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC). Celui-ci est devenu en 2007 Al-Qaïda au Maghreb islamique. Ce groupe terroriste est ensuite rejoint par d'autres organisations de même type surtout après la chute de Mouammar Kadhafi, le 20 octobre de 2011⁴, comme Ansar Eddine, Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Boko Haram, le

¹ Cf. Cheick Amala TOURE, « Le coup d'État, un défi à l'alternance politique : cas du Mali », *Revue Africaine de Sciences politiques et sociales*, n° 33 juillet-août septembre, 2021, pp. 531-555.

² Cf. Aliou SOW, *Système de conflits et gouvernance sécuritaire en Sénégambie rôles, responsabilités et perspectives des Forces armées et de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, pp. 51-76.

³ Cf. Idriss Bichara HAGGAR, *Pour comprendre le Tchad, quand les hommes en armes s'imposent aux politiques, Tchad (1975-1982)*, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 37-46.

⁴ Cf. Jean PING ,*Éclipse sur l'Afrique, Fallait-il tuer Kadhafi ?* Michalon Éditeur, 2014, p. 109.

GSIM, l'EIGS¹ tout comme le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) qui porte des revendications indépendantistes².

Les pays du Sahel subissent les effets de trois phénomènes à savoir la persistance des conflits armés internes et des rebellions locales, le développement du crime organisé et l'enracinement du terrorisme jihadiste incarné par AQMI³, MUJAO⁴, la secte islamiste Boko Haram et les groupes qui leur sont affiliés⁵. Ces phénomènes représentent un défi pour les États africains en général et des États sahéliens en particulier. Ils constituent une extrême difficulté aux États du Sahel à exercer leurs fonctions régaliennes sur de vastes espaces dont ils ont la charge⁶. Le Sahel malgré des défis sécuritaires reste une zone d'influence et de concurrence entre puissances militaires et économiques.

A partir de ce qui suit, il y a lieu de se poser les questions suivantes: Qu'est-ce qui caractérise l'influence entre les puissances militaires et économiques dans la région d'Afrique sahélienne ? La géopolitique des conflits armés sahéliens a-t-elle été impactée par la guerre ukrainienne? Si oui qu'en est-il pour le Mali ? Les réponses à ces questions nous édifierons sur le sujet.

¹ Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, Résolution 2364 (2017), Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7991^e séance, le 29 juin 2017, p 3.

² Cf. Boubacar DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, Guinée, L'Harmattan, 2016, p. 83.

³ Cf. Serge DANIEL, *AQMI Al-Qaïda au Maghreb Islamique, l'industrie de l'enlèvement*, Éditions Fayard 2012, pp. 161-162.

⁴ Cf. Serge DANIEL, *Les mafias du Mali, trafics et terrorisme au Sahel*, édition Descartes & Cie, avril 2014, p. 73.

⁵ Cf. Djallil LOUNNAS, *Le djihad en Afrique du Nord et au Sahel d'AQMI à Dach*, Paris, L'Harmattan, 2019, pp. 198-204.

⁶ Cf. Colonel Boubacar DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, Guinée, L'Harmattan, 2016, pp. 106-107.

Cet article se donne comme objectif principal d'étudier non seulement l'influence et la concurrence entre les puissances militaires et économiques au Sahel, mais aussi l'impact de la guerre ukrainienne sur la géopolitique des conflits armés du sahel. Nous espérons faire également de cet article un outil aux mains des autorités politico-militaires, des professeurs et des chercheurs pour mieux cerner les défis et les enjeux de la géopolitique des conflits armés du Sahel.

Pour mieux élaborer le présent article, nous avons fait recours à certains ouvrages et articles. Il faut aussi noter que l'apport de l'internet a été utile. Ainsi, nous avons opté pour la méthode analytique¹ de type déductif (raisonnement à partir d'hypothèses, de prémisses pour dégager une proposition)². Cet article s'articule autour de deux parties : le Sahel, zone conflictuelle et de convoitise entre les puissances militaires et économiques (I) et l'impact de la guerre ukrainienne sur la géopolitique des conflits armés du sahel (II).

I. Le Sahel, zone conflictuelle et de convoitise entre les puissances militaires et économiques

Caractérisé par la combinaison de plusieurs facteurs endogènes d'instabilité (États faillis, terrorisme, rébellion touarègue, trafics en tous genres, migration clandestine, pauvreté extrême de la population), le Sahel connaît un nouveau contexte géopolitique avec la montée en puissance des groupes terroristes. De ce qui précède, il convient

¹ Cf. Jacqueline RUSS, *Memo références, Philosophie, les auteurs, les œuvres*, Bordas, Paris, 2003, pp. 28-31.

² Cf. Jacqueline RUSS, *Les chemins de la pensée*, Larousse-Bordas, 1999, pp. 172-177.

d'évoquer successivement la géopolitique des conflits armés du Sahel (A) l'interférence des puissances militaires et économiques au Sahel (B).

A. La géopolitique des conflits armés du Sahel

Toujours préoccupé par le terrorisme, le Sahel est de plus en plus confronté aux différents types de conflits armés. Ainsi, il sera non seulement question dans ce chapitre de facteurs de l'émergence des conflits armés au Sahel (1) mais aussi de facteurs socio-politiques et économiques (2).

1. Les facteurs de l'émergence des conflits armés au Sahel

Le Sahel est confronté à un certain nombre de conflits armés à savoir les conflits armés Sud sénégalais, inter-maliens, inter-tchadiens, inter-soudanais, inter-sud soudanais, conflit armé opposant l'Érythrée à l'Éthiopie et la guerre contre le terrorisme au Sahel. Il convient d'évoquer successivement la fragilisation des États Sahéliens et les fondements juridiques des conflits armés sahéliens.

Le premier élément traite les causes de la fragilisation des États Sahéliens qui sont d'ordre politique et socioéconomique. Les fondements politiques s'expliquent par le présidentialisme, c'est-à-dire la prépondérance de l'exécutif sur les autres pouvoirs (législatif et judiciaire)¹ dans la plupart des États du Sahel ; le faible maillage administratif du territoire et la concentration du pouvoir et la distance entre les capitales politiques et les périphéries ; l'interférence de forces

¹ Cf. Abdoulaye SOMA, « La séparation des pouvoirs comme droit fondamental dans le constitutionnalisme contemporain », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2018.

armées dans l'espace politique¹ ; les atteintes à l'État de droit, aux normes et valeurs démocratiques et aux droits humains ; les fraudes et les crises électorales ; les revendications autonomistes ou indépendantistes² ; les manipulations des référents identitaires et religieux ; les tentatives de difications constitutionnelles ; le changement inconstitutionnel³ du pouvoir (coup d'État)⁴ en sont les déclencheurs.

L'absence d'alternance et ou l'exercice hégémonique du pouvoir ; la disparité régionale en termes de développement et inégalité socio-économique ; la corruption et l'impunité, la tension entre le centre et les périphériques ; la rupture du monopole de la violence légitime ; l'entrave à l'indépendance de la justice ; et le choc du changement climatique (sécheresse et désertification) constituent éléments amplificateurs.

Quant aux fondements socioéconomiques, il important de rappeler que les ressources naturelles constituent essentiellement l'une des causes de l'émergence des conflits dans le Sahel⁵. Sur le plan sociologique, les facteurs constitutifs sont entre autres : les mouvements migratoires internes et régionaux, le caractère transnational de certaine composante de la population ; la disparité des revenus et l'inégalité socio-économique, la fracture générationnelle, liens intracommunautaires forts et liens inter communautaires faibles au détriment de l'intégration

¹ Cf. Boubacar colonel DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, L'Harmattan, Guinée, Paris 2016, p. 37.

² *Idem*, p. 91.

³ Cf. Abdoulaye SOMA, « La justice constitutionnelle de la transition insurrectionnelle au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 2.

⁴ Cf. Boubacar DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, L'Harmattan, Guinée, Paris 2016, p. 82.

⁵ Cf. Youri DOLETOV, *Le pétrole de l'Afrique*, Edition du PROGRES, 1988, pp. 25-30.

nationale, la faiblesse ou la dégradation du système éducatif scolaire et civique, la faiblesse des mécanismes de gestion des conflits.

La forte démographie caractérisée par la prédominance des jeunes, la radicalisation identitaire, les sentiments d'inégalité et de marginalisation, le sous emplois et marginalisation socio-économique des jeunes, l'entrave à l'indépendance de la justice, les pratiques discriminantes, l'instrumentalisation, la manipulation des référents identitaires et religieux, la corruption endémique et impunité, les dommages environnementaux et la perte de moyens de subsistances (pollution, désertification pression foncière)¹ en sont les facteurs aggravants.

Sur le plan économique l'extraversion et la dépendance aux matières premières, l'économie de rente peu diversifiée orientée vers l'extérieur, l'absence des transparences dans la gestion sont ponctuelles. Ainsi, l'orientation des jeunes vers des activités illégales hautement rémunératrices (trafic de drogue, d'arme, le terrorisme, le djihad, la piraterie, le trafic de personnes), l'émergence d'une économie transnationale illicite (drogues, armes), l'asymétrie des pouvoirs entre les firmes transnationales (pétrolière et minière) et les États au détriment d'États, les tensions au tour de l'accès aux ressources pétrolières ou minières sont des facteurs accélérateurs.

La question des matières premières a été toujours au centre de la géopolitique appliquée du Sahel². La gestion des ressources minières en Afrique reste au cœur des préoccupations de sécurisation des acteurs intéressés par leur exploitation. En effet, l'expérience révèle que dans les zones d'exploitation de ces ressources persistent des conflits entre ces

¹ Hamed SOW, *Le bois-énergie au Sahel Environnement et développement*, ACCT-CTA-KARTHALA, 1990, p. 19.

² Alain ANTIL, Note de l'IFRI, *Le boom minier au Sahel Un développement durable ?* IFRI Programme Afrique subsaharienne Février 2014.

acteurs : à savoir les États d'accueil des investissements, les investisseurs étrangers, mais également les populations des zones et des périmètres d'exploitation. La complexification des rapports entre parties prenantes conduit, malheureusement à des conflits, voire des guerres dont les motivations sont essentiellement économiques du fait de la concurrence compétition des droits concédés ou à concéder aux opérateurs miniers¹. Youri Doléto s'est penché sur la question. Ainsi, il écrit : « *Une goutte de pétrole vaut une goutte de sang* »². À cela s'ajoutent les fondements juridiques.

-Un deuxième élément édifie les fondements juridiques des conflits armés sahéliens. Sur le plan juridique, en général, on retient deux facteurs essentiels notamment le droit des peuples à l'autodétermination et le principe de la responsabilité de protéger. Le droit des peuples à l'autodétermination a été l'un des prétextes de certains groupes politico-militaires (GPM) dans certains conflits au Sahel³. En droit international, les peuples se voient reconnaître des droits et obligations conformément à l'article premier alinéa deux de la charte des Nations unies qui dispose « *développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde* »⁴. Aussi

¹ Cf. Pr Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, « Sécurité et conflits en Afrique : Approches économiques et juridiques », *Questions minières et sécurité*, Coopération inter universitaire Luxembourg Mali, Bamako 8–9 décembre 2017, p. 2.

² Youri DOLETOV, *Le pétrole de l'Afrique*, Edition du PROGRES, 1988, p. 82.

³ Boubacar DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, Guinée, L'Harmattan, 2016, pp. 80-81.

⁴ Cf. Jean-Pierre COT, Alain PELLET, *La Charte des Nations unies, commentaire article par article*, Paris, 2^{ème} éd., Economica, 1991, p. 118.

la CIJ n'excluait pas la possibilité du recours à une présomption juridique lorsque « *l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire... (ayant acquis) la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune en raison de circonstances spéciales* »¹.

Le droit à la résistance armée et de lutte contre la domination coloniale est le corollaire logique du droit à l'autodétermination. Les luttes armées de libération constituent des actions de légitime défense au sens de l'article 2, paragraphe 7, de la charte, « *conformes au droit international* »². Les mouvements de libération nationale sont bien à l'ordre de jour dans certains conflits armés sahéliens. Les droits des peuples à l'autodétermination sont bien discutés dans tous les cas. Il semble avoir été appliqué dans les contextes du *conflit érythréo-éthiopien*³ et du *conflit intersoudanais*⁴. Les droits des peuples à l'auto-détermination ont été un sujet

¹ Cf. CIJ, *Recueil 1975* Affaire du Sahara occidental, avis consultatif du 16 octobre 1975, p. 33.

² Cf. Statut des combattants de la liberté, Résolution AGONU 3103 (XXVIII) du 11 décembre 1973.

³ En effet, l'Érythrée du XIX^e siècle était une entité coloniale sous domination italienne. En 1952, est mise en place la Fédération érythréo-éthiopienne qui disparaît en 1962, au profit d'une unification. La création en 1961 du Front de libération de l'Érythrée (FLE), auquel s'ajoute une nouvelle organisation en 1977, le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE), alimente la guérilla contre l'armée éthiopienne. Par la suite l'Érythrée devient un État souverain depuis le 24 mai 1993.

⁴ Le droit à auto-détermination du Soudan du Sud a été soutenu par les États-Unis d'Amérique et arbitré par la communauté internationale à travers la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS). La MINUS était créée par la résolution 1590 présentée par les États-Unis et adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations unies le 24 mars 2005. Elle avait pour but de soutenir l'application de « *l'accord de paix Nord-Sud* » signé le 9 janvier 2005 à Nairobi entre le gouvernement du Soudan et le Mouvement de l'armée populaire de libération du Soudan (SPLM/A).

très controversé dans les conflits sahéliens. Dans les contextes sénégalais, et maliens le droit à l'autodétermination réclamé par les sécessionnistes du Mouvement des forces démocratiques de la Casamance (MFDC)¹ et le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA)² est remis en cause par les États concernés et par la communauté internationale. Le concept « *responsabilité de protéger* » a remplacé le concept de « *droit d'ingérence humanitaire* ».

C'est en décembre 2001 qu'apparaissait le fameux rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) qui a défini clairement les principes de la « *Responsabilité de protéger* » qui se résument autour de trois axes : *la responsabilité de prévenir, la responsabilité de réagir, et la responsabilité de reconstruire*. La responsabilité de prévenir³ tire son origine dans la politique onusienne de la diplomatie préventive⁴. Ainsi pour certains auteurs : « *la prévention est la principale dimension de la responsabilité de protéger : il faut toujours épuiser toutes les*

¹ C Boubacar DIALLO, *Les armées d'Afrique de l'Ouest face à la menace des groupes politico-militaires*, op. cit., p. 81.

² Cf. ZEÏNI Moulaye, *La problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité*, Friedrich Ebert Stiftung, février 2014, p. 13.

³ Cf. Aliou SOW, *Système de conflits et gouvernance sécuritaire en Sénégambie rôles, responsabilités et perspectives des Forces armées et de la CEDEAO*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 125.

⁴ La responsabilité de prévenir émane d'une ferme volonté de prévenir et d'une alerte rapide. Elle s'étend sur deux niveaux, notamment la prévention au niveau des causes profondes des conflits et la prévention au niveau des causes directes. Donc les mécanismes de prévention, supposent trois conditions : « *l'alerte rapide* », basée sur la connaissance des risques ; « *l'outillage préventif* » qui renvoie à la connaissance des politiques susceptibles de générer des crises et enfin « *la volonté politique* ».

possibilités de prévention avant d'envisager une intervention, et il faut lui consacrer plus de détermination et de ressources »¹. La responsabilité de protéger nécessite aussi une *responsabilité de réagir* devant des situations où la protection d'êtres humains est une impérieuse nécessité. Les six critères pour une intervention militaire sont les suivantes : *autorité appropriée, juste cause, bonne intention, dernier recours, proportionnalité des moyens et perspectives raisonnables*. La responsabilité de protéger implique non seulement la responsabilité de prévenir et de réagir mais aussi celle de compléter la réaction et *de reconstruire*². Ces éléments nous amènent à nous pencher sur les caractéristiques des types de conflits armés de la région sahélienne.

2. Les caractéristiques des types de conflits armés dans le sahel

Caractérisé par la conjugaison de plusieurs facteurs endogènes d'instabilité (États faillis, terrorisme, rébellion touarègue, trafics en tous genres, migration clandestine, pauvreté extrême de la population), le Sahel connaît un nouveau contexte géopolitique avec la montée en puissance des groupes terroristes³. Ces derniers menacent l'intégrité

¹ Cf. André CABANIS, Jean-Marie CROUZATIER, *alt.*, *La responsabilité de protéger une perspective francophone*, Agence Universitaire de la Francophonie, octobre 2010, pp. 72-73.

² Cf. Jean Dominique GIULIANI, *Un européen très pressé*, Éditions du moment, France 2008, pp. 138-142.

³ Durant les 10 dernières années, le Sahel est devenu une sorte de creuset où évoluent des mouvements extrémistes violents. Ces mouvements, qui n'hésitent pas à commettre des attentats sanglants dans la région, sont excessivement morcelés. Certains font allégeance à al-Qaïda, d'autres à Daech. Ce morcellement reflète souvent des choix tactiques plutôt que de quelconques préférences idéologiques ou confessionnelles.

territoriale de pays comme le Mali¹ et projettent leurs actions criminelles (attentats, enlèvements d'étrangers, contrebande etc.) dans cet immense territoire désertique où les frontières interétatiques sont poreuses, voire virtuelles. Au Sahel, on distingue les conflits armés opposant les autorités gouvernementales aux groupes armés, et les conflits armés interétatiques dans le Sahel.

Le premier élément énumère les conflits armés opposant les autorités gouvernementales aux groupes armés. Au nombre de ces conflits armés, il faut apporter des précisions sur les conflits armés au Mali, au Sénégal, au Tchad et ce que certains polémologues qualifient de guerre contre le terrorisme au Sahel. En effet, le conflit armé sécessionniste au Mali est incarné par les groupes politico militaires (GPM) qui sont entre autres : le Mouvement nationale de libération de l'Azawad (MNLA) ; le Mouvement arabe de l'Azawad (MAA) ; le Haut conseil pour l'unicité de l'Azawad (HCUA), Mouvement populaire pour le salut de l'Azawad (MPSA), Coordination des mouvements de l'entente (CME), Coalition du peuple pour l'Azawad (CPA) qui sont devenus par la suite la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA)². Alors que la guerre contre les groupes armés islamistes au Sahel est qualifiée par certains polémologues contemporains de guerre contre le terrorisme. Elle est incarnée par « Al-Qaïda au Maghreb Islamique³ », *Jama'at nusrat al-Islam wal Muslimin*

¹ Cf. Aly TOUNKARA, *Analyse sociohistorique des conflits (Nord et centre), l'Etat entre recherche de légitimité et calomnies*, L'Harmattan, 2020, p. 25.

² Cf. Nations unies, MINUSMA, Division des droits de l'homme et de la protection, *Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali 1^{er} avril-30 juin 2020*, pp. 6-7 paragraphe 20.

³ AQMI est l'abréviation usuelle pour : « Al-Qaïda au Maghreb islamique ». C'est une organisation complexe, officiellement franchise d'Al-Qaïda à l'échelle

(JNIM) ou Groupe de soutien à l'islam et aux Musulmans (GSIM), l'État islamique pour Grand Sahara (EIGS)¹.

Le conflit armé sud sénégalais est un des conflits armés prolongés au Sahel. Le conflit armé sud sénégalais est mené le Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC)². Le conflit casamançais a connu, dans son évolution, plusieurs phases de tension et d'accalmie. Ces différentes phases dont les acteurs sont multiples (comités de paix, acteurs scientifiques, etc.) ont rythmé les mouvements des populations. C'est ainsi que dans le nord du département de Bignona, certains villages se vident à l'occasion des opérations de ratissage de l'armée sénégalaise qui provoquent de violents combats entre les soldats et les éléments du MFDC. Les villages de la commune de Niaguis ont été victimes de la même situation au cours de la décennie 1990, après les accords de paix de 1993, et huit d'entre eux ont été complètement désertés.

Mais dès qu'une accalmie s'installe, certaines populations qui n'ont pas pu trouver des conditions idéales d'accueil dans les différents lieux de refuge n'hésitent pas à revenir. Le retour des populations de ces villages se fait progressivement à la faveur de la longue accalmie notée depuis

maghrébine et sahélienne et, officieusement, levier utilisé par de multiples acteurs au gré de leurs intérêts stratégiques ou criminels.

¹ Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2364 (2017)*, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7991^e séance, le 29 juin 2017.

² Créé en 1947, le MFDC² a d'abord été un parti politique, avant de devenir, à partir des années 1980, un mouvement indépendantiste de Casamance, une région enclavée dans le sud du Sénégal, et ethniquement essentiellement composé de Diolas, ethnie majoritaire dans la région de Ziguinchor mais minoritaire dans toute la Casamance compte tenu des régions de Kolda et Sedhiou. Son leader charismatique était l'abbé Augustin Diamacoune Senghor, décédé en 2007. A la mort de l'abbé Diamacoune, le MFDC n'a plus de leader charismatique et le mouvement se fragmente en de nombreuses ailes politiques et militaires de faible envergure.

les décennies 2000 et 2010, plus précisément depuis 2012. Quant au Tchad, il a connu des guerres civiles et des rébellions au fil des années. Ces conflits armés présentent des dimensions internes¹ et externes². Le pays a une longue histoire de coups d'État militaires par lesquels des groupes rebelles armés³ surgissent⁴. Ces groupes rebelles armés sont incarnés dans *l'Union des forces pour la démocratie et le développement (UFDD)*⁵, le *Conseil de commandement militaire pour le salut de la République (CCMSR)*⁶, *l'Union des*

¹ Les causes internes des conflits au Tchad ont beaucoup à voir avec la lutte pour le pouvoir politique. La présence de différentes factions dans le paysage politique tchadien a donc abouti à des changements de configurations et d'allégeances politiques.

² Entre 2005 et 2010, le Tchad et le Soudan ont également été impliqués dans une guerre par procuration, chaque pays soutenant des rebelles opposés à l'autre. Le Tchad et le Soudan ont fini par normaliser leurs relations, mais la crise du Darfour a continué de s'envenimer, suscitant des inquiétudes quant à la réapparition de groupes rebelles.

³ Les insurrections et les rébellions armées tchadiennes impliquaient souvent des groupes armés briguant le pouvoir politique.

⁴ Les causes internes des conflits au Tchad ont beaucoup à voir avec la lutte pour le pouvoir politique. La présence de différentes factions dans le paysage politique tchadien a donc abouti à des changements de configurations et d'allégeances politiques.

⁵ L'UFDD est créée en 2006 et dirigée par Mahamat Nouri, ancien compagnon d'armes de Hissène Habré, le président renversé par Déby en 1990 et condamné en 2016 à la prison à vie pour crimes contre l'humanité par un tribunal spécial africain. M. Nouri avait rejoint plus tard Déby, dont il sera ministre de la Défense, avant de faire défection.

⁶ Le CCMSR est né en juin 2016 d'une scission au sein du FACT. Dans un rapport publié en décembre 2019, un groupe d'experts de l'ONU sur la Libye affirme que le mouvement "*trempe très probablement dans des activités criminelles et des trafics de toutes sortes, reliant le sud de la Libye à la région du Tibesti au Tchad*". Les groupes rebelles tchadiens sont également accusés

forces de la résistance (UFR)¹, le Front pour l'alternance et la concorde au Tchad (FACT)². A ces conflits armés non internationaux au Sahel, s'ajoutent quelques conflits armés interétatiques.

Le deuxième élément retrace les conflits armés interétatiques dans le Sahel. Le conflit armé interétatique est dans la catégorie des conflits armés internationaux (CAI)³. Dans le contexte sahélien, il s'agit du conflit armé érythréo-éthiopien et le paradigme des conflits armés inter soudanais. En effet, de 1961 à 1991, l'Érythrée a fait face à une longue guerre d'indépendance contre l'Éthiopie, qui s'est achevée par un référendum et une séparation pacifique en 1993⁴. Après l'indépendance de l'Érythrée, les deux voisins seraient en désaccord sur plusieurs questions⁵. Les motivations objectives des deux États sont liées aux réalités de la

régulièrement de monnayer leurs services de "mercenaires" aux deux pouvoirs rivaux qui se partagent la Libye.

¹ L'UFR a été fondé en 2009 par l'alliance de huit mouvements. Elle est dirigée par Timan Erdimi, membre de l'ethnie zaghawa de feu Idriss Déby dont il est le neveu.

² Le FACT est né en 2016 de la scission d'une autre alliance rebelle, l'Union des forces pour la démocratie et le développement (UFDD). Il est dirigé par Mahamat Mahdi Ali qui a étudié en France où il a milité au Parti socialiste. Considéré comme le plus fourni en combattants et en armes, le FACT a mené, depuis des bases arrières en Libye, la dernière grande offensive en date, qui a coûté la vie le 19 avril 2021 au président Déby.

³ Cf. Comité international de la Croix-Rouge CICR, *Droit international Humanitaire, Réponses à vos questions*, Genève, mai, 2014, p. 28.

⁴ Cf. Philippe AUZOU, Françoise GURARD, alt., *Dictionnaire encyclopédique*, Éditions Philippe Auzou, Paris, 2004, p 563.

⁵ Notamment les questions monétaires et commerciales et chacun revendiquait plusieurs régions frontalières dont Badme, Tsorona-Zalambessa et Bure.

géopolitique de la corne de l'Afrique¹. Leurs motivations subjectives sont *d'ordre stratégique et économique*².

De façon générale sur *le plan stratégique* la Corne de l'Afrique est une région de première importance. C'est un carrefour situé autour d'un grand ensemble désertique en Arabie Saoudite et d'un bassin fluvial, les deux Nils se rejoignant à Khartoum, au Soudan. La mer Rouge est peu peuplée sur ses rivages. Les pays qui la bordent sont très hétérogènes, l'Arabie Saoudite représentant 93 fois Djibouti en taille, deux fois l'Égypte et dix fois l'Éthiopie en PIB. En termes de sécurité, la mer Rouge reste un enjeu majeur de la géopolitique globale, puisqu'elle voit passer 15 % du trafic maritime international. L'Éthiopie ayant besoin de paix et d'ouverture sur la Mer rouge, son initiative de réconciliation avec son voisinage direct (Soudan, Somalie, Erythrée, Kenya et Egypte)³ paraît exemplaire justifie ses motivation subjectives. La complexité de la géopolitique de la Corne de l'Afrique n'est pas seulement due à la mer Rouge et à la guerre au Yémen, mais aussi aux jeux d'alliances en Éthiopie et au Soudan, où la contestation a eu raison du régime d'Omar el Béchir.

¹ L'expression "corne de l'Afrique" désigne cette péninsule de l'Est africain, à la forme évocatrice, qui s'étend au sud du golfe d'Aden. Par extension elle forme un ensemble régional dans lequel sont en général rangés : l'Éthiopie, l'Erythrée, la Somalie et Djibouti.

² Cf. Grégoire BAKANDEJA WA MPUNGU, « Questions minières et sécurité », *Sécurité et conflits en Afrique : Approches économiques et juridiques*, Coopération inter universitaire Luxembourg-Mali, Bamako 8 – 9 décembre 2017, 21 p.

³ Une *hydrodiplomatie souhaitable pour le monde entier, car susceptible de gérer l'eau comme un bien commun* est par ailleurs en cours d'invention dans le bassin du Nil. L'Éthiopie et l'Égypte cherchent à résoudre leur conflit au sujet du barrage de la Renaissance, situé en territoire éthiopien, qui pourrait réduire le cours du Nil en Égypte, affectant toute l'activité agricole du pays.

La Chine s'est implantée solidement en Éthiopie, où les États-Unis s'emploient également à restaurer leur influence dans l'Est de l'Afrique. Le référendum d'autodétermination du 23 mai 1993 signe de manière officielle la naissance de l'Érythrée après une longue guerre de libération contre l'Éthiopie sous la bannière du Front Populaire de Libération de l'Érythrée (FPLE).

Quant au paradigme du conflit armé inter soudanais, la guerre de l'autodétermination du Soudan du Sud tire ses origines à la suite des dissensions entre le nord du Soudan, à majorité musulmane, et le sud à majorité chrétienne et animiste, sont apparues au lendemain de l'indépendance du Soudan anglo-égyptien proclamée en 1956. Le référendum d'autodétermination du Soudan du Sud prévu par les accords de paix a eu lieu le 9 janvier 2011. Les votants se sont exprimés en faveur de la sécession à 98,83 %. Le 8 février 2011, Omar el-Béchir a officiellement reconnu ce résultat. Ce nouvel État a accédé à son indépendance dès le 9 juillet 2011. En perdant plus d'un quart de son territoire, le Soudan perd également son « statut » de plus grand État d'Afrique (au profit de l'Algérie) qu'il détenait depuis son indépendance en 1956.

En somme, les facteurs de l'émergence des conflits armés au Sahel sont nombreux et variés. Au Sahel on note des conflits armés opposants des autorités gouvernementales aux groupes politico-militaires et des conflits armés interétatiques. Ainsi, il nous semble important de s'intéresser à l'interférence des puissances militaires et économiques dans les réalités géopolitiques du Sahel.

B. L'interférence des puissances militaires et économiques au Sahel

Au lendemain des indépendances africaines dans les années 1960, l'intangibilité des frontières africaines a été préférée par des nouveaux dirigeants sauf que cinquante ans plus tard se posent de lourds problèmes de gouvernance sur des espaces difficiles à contrôler. Les États ont

toujours sollicité l'aide de leurs partenaires occidentaux, car les budgets sahéliens sont très faibles. Dans ce qui suit, il nous semble important d'évoquer successivement l'approche euro-américaine du Sahel (1) et l'approche sino-russe du Sahel (2).

1. Approche euro-américaine du Sahel

Les États africains d'une manière générale et ceux du Sahel en particulier conservent des organisations qui les lient non seulement à l'Europe mais aussi à leurs anciens colonisateurs¹ sur le plan politico-culturel et économique². Il faut apporter successivement des précisions sur l'approche européenne et américaine de Sahel.

Le premier élément porte sur l'approche européenne. Auparavant, il n'y avait pas une approche coordonnée de l'Union européenne en tant que telle. Or tous ces phénomènes : trafic, terrorisme, migration, politique énergétique et même politique de coopération ont un impact direct sur l'Europe communautaire et sur les États membres³. Mais de nos jours la coopération est plus que d'actualité entre l'UE et les États du Sahel. Actuellement on compte un certain nombre de missions de l'UE au Sahel, comme par exemple EUTM⁴, EUCLAP Sahel Mali¹, EUCLAP Sahel Niger. À

¹ Cf. Antoine GLASER, *Africa France quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Fayard, Paris, 2015, pp 209, 210.

² Cf. Anne-Cecil ROBERT *L'Afrique au secours de l'occident*, Paris, les Éditions de l'Atelier/les Éditions Ouvrières, 2006, p 31.

³ Isabelle LASSEUR/Thierry OBERBÉ, *Notre guerre secrète au Mali, les nouvelles menaces contre la France*, Fayard, Paris, 2013, p 46.

⁴ Cf. Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République du Mali relatif au statut de la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCLAP Sahel Mali), Bruxelles, le 20 octobre 2014.

cela s'ajoute la force européenne "Takuba" qui est un groupement de forces spéciales destiné à accompagner les soldats maliens au combat face aux jihadistes. Elle est lancée à partir du 15 juillet 2020 avec une centaine de militaires estoniens et français. Son nom Takuba a comme traduction le Sabre en tamashék. C'est l'intitulé de l'unité de forces spéciales sahéliennes et européennes que la France déploie au Sahel. Cette opération est chargée d'épauler les forces locales et les militaires de l'opération Barkhane, lancée en 2014 pour faire reculer les groupes jihadistes dans cette bande de territoire qui traverse, entre autres, le Mali, le Burkina Faso, le Niger ou encore le Tchad. Alors, les investigateurs de cette force ont comme justification de leur présence dans la région de l'expansion des groupes terroristes dans toute la région, en particulier l'État islamique du Grand Sahara (EIGS), affilié à Daech et le Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM)², affilié à Al-Qaïda, l'opération Barkhane a remplacé la mission Serval le 1er août 2014. Son objectif était de fournir aux forces françaises un soutien accru aux États membres du G5 Sahel dans la lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, **les forces françaises travaillent en étroite collaboration avec les armées du Sahel**. Pour aider les forces armées malientes aux côtés des forces spéciales des partenaires européens au Mali, la force spéciale Takuba arrive maintenant, sous le commandement de l'opération Barkhane. Ainsi chaque président français après Charles de Gaulle avait promis des réformes, parfois draconiennes de la politique africaine de la France incluant une révision sinon la fin des

¹ Cf. décisions /2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014, relatif à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali).

² Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, Résolution 2364 (2017), Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7991^e séance, le 29 juin 2017, p. 3-4.

interventions militaires françaises dans les conflits africains¹. Pourtant, tous ont perpétué les interventions militaires. François Hollande n'a pas échappé à cette « *tradition* » de promesses déçues. Alors que le président Nicolas Sarkozy² ne semblait pas inquiet de la situation au Mali au début 2012 suite à la rébellion de janvier et au coup d'État de mars, Hollande y voyait un risque significatif de déstabilisation régionale situé aux « *portes de l'Europe* »³. Élu en mai 2012, il fit du Mali l'une des priorités de la diplomatie française. Pendant les mois qui suivirent, celle-ci tenta ainsi de convaincre Américains, Européens et autres membres des Nations unies de l'urgence d'agir pour la Communauté internationale. Outre quelques pays africains, les efforts diplomatiques français eurent peine à persuader, notamment le gouvernement américain dont l'appui était essentiel pour obtenir une autorisation du Conseil de sécurité. Tout au long de l'année 2012, Hollande prônait une diplomatie pro-intervention tout en promettant que la France ne déploierait pas de soldats sur le sol malien.

Quant au deuxième élément, il retrace l'approche américaine du Sahel. La politique extérieure des USA dans l'Afrique subsaharienne est non seulement axée sur une politique consacrée à l'intégration de l'Afrique dans la communauté libérale, mais aussi sur des enjeux de déterminants de la politique régionale⁴. Selon les termes de la stratégie élaborée en 2012

¹ Cf. Anne DULPHY, *La politique extérieure de la France depuis 1945*, Éditions Nathan, 1994, pp. 59-62.

² Cf. Jean Dominique GIULIANI, *Un européen très pressé*, Éditions du moment, France 2008, p. 277.

³ Cf. Isabelle LASSERRE, Thierry OBERBE, *Notre guerre secrète au Mali, les nouvelles menaces contre la France*, Fayard, Paris, 2013, pp. 180-181.

⁴ Cf. Nicole VILBOUX, *La stratégie de sécurité américaine en Afrique*, Rapport n° 9, 243/FRS/OBSUSA Observatoire de la politique de défense des États-Unis du 26 mai 2017, p. 9.

par l'administration Obama, les États-Unis poursuivent donc quatre objectifs en interdépendance : le renforcement des institutions démocratiques ; le soutien à la croissance économique, au commerce et à l'investissement ; la progression de la paix et de la sécurité ; la promotion « des opportunités et du développement ».

La stratégie américaine de sécurité en Afrique s'inscrit comme le reste de la politique africaine, dans une logique d'aide qui se traduit à la fois par le financement de nombreux programmes destinés à renforcer les instruments de sécurité locaux et par le développement de la coopération sur le terrain entre les armées américaines et leurs homologues du continent. La mission d'AFRICOM, exposée en 2015 par son commandant, consiste à « *désorganiser les menaces transnationales, protéger les personnels et installations américains¹, prévenir et remédier aux conflits et développer les capacités de défense pour promouvoir la stabilité régionale et la prospérité* »². Sur le reste du continent, AFRICOM privilégie l'utilisation en tant que de besoin d'installations à usage temporaire discrètes dans les pays partenaires. Au Niger, les États-Unis maintiennent 350 personnes et des moyens de surveillance depuis 2013 sur l'aéroport de Niamey. Ils ont entrepris en 2015 la construction d'une base de déploiement de drones sur la Base aérienne 201 à Agadez pour surveiller les activités des groupes terroristes au sud du Sahel³. Un document d'AFRICOM de 2015 expliquait que le transfert des opérations permettrait « *d'aligner la capacité ISR permanente sur les menaces actuelles et émergentes* » et de soutenir « *la*

¹ Le *Posture statement* de 2015 précise qu'il y a 15 postes diplomatiques à "haut risque" dans la zone de responsabilité d'AFRICOM.

² United States Africa Command 2015 *Posture Statement*, p. 2.

³ Eric SCHMITT, "Using Special Forces Against Terrorism, Trump Seeks to Avoid Big Ground Wars", *The New York Times*, March 19, 2017.

ré*égionalisation* » des opérations françaises¹. En 2016, AFRICOM souligne que cela servira aussi à améliorer le partage du renseignement avec les partenaires régionaux (Cameroun, Tchad, Mali et Nigeria).² Il faut aussi apporter des précisions sur l'approche sino-russe du Sahel.

2. Approche sino-russe du Sahel

Une approche sino-russe est bien visible dans la géopolitique des conflits armés sahéliens. Le Mali contemporain est devenu un terrain de rivalité entre le monde européen et la Russie. Le 11 janvier 2023, Moscou et Pékin ont fait front pour empêcher l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution, présentée par la France soutenant les sanctions imposées par la CEDEAO au Mali. Il convient de clarifier non seulement la vision chinoise du Sahel, mais aussi le Sahel dans la politique extérieure de la Fédération de Russie.

Le premier élément s'intéresse à la vision chinoise du Sahel. Cette approche est beaucoup plus économique que sécuritaire. Le gouvernement militaire du Burkina Faso s'est joint à celui du Mali pour mettre fin à la présence militaire française dans leurs pays respectifs. Avec la décision du retrait français des deux pays sahéliens centraux, le dispositif militaire et sécuritaire établi par la France depuis 2013 au Sahel devient inopérant et précaire. Certes, les troupes françaises sont toujours présentes au Niger et au Tchad, mais l'essentiel des forces d'intervention a été déployé hors de la région sahélienne. Ces développements s'inscrivent dans une nouvelle configuration géopolitique, qui a pour trait essentiel la

¹ Cité in Nick TURSE, “U.S. Military is Building a \$100 Million Drone Base in Africa”, *The Intercept*, September 29, 2016.

² “US military leaders visit Niger’s Air Base 201”, *Defence Web*, November 3, 2016.

régression de l'influence française et européenne dans l'Afrique occidentale, la perte de vitesse des anciens colons, perçus de plus en plus par les nouvelles élites sahéliennes comme de mauvais partenaires, non sensibles aux réalités politiques et sociales des pays de la région. Deux puissances non occidentales ont tiré profit de cette nouvelle situation : la Russie et la Chine. Si la première a réussi à vanter son modèle sécuritaire et sa coopération militaire, la deuxième devient le partenaire économique principal des pays de la région. Par comparaison avec les pays occidentaux, le modèle de coopération chinoise avec les pays du Sahel se fonde sur plusieurs piliers.

-Le premier est la non-ingérence dans les affaires politiques internes des pays. Les standards de démocratie pluraliste et du libéralisme politique ne constituent nullement des paramètres conditionnels de partenariat pour le gouvernement chinois avec les pays du Sahel. La montée en puissance des dirigeants militaires dans la plupart des pays de la région n'est pas pour la Chine source de préoccupation ou signe d'illégalité constitutionnelle ou juridique à surmonter. L'intérêt de la Chine pour le Sahel s'inscrit dans la logique d'expansion économique et commerciale dans le continent africain qui accapare l'essentiel des ressources naturelles mondiales, et constitue un marché colossal potentiel qui sera dans un futur proche l'enjeu principal des compétitions internationales. Le Sahel, qui est à la croisée des axes de liaison entre l'Afrique du Nord et le golfe de Guinée, est donc une zone vitale pour le projet de puissance chinoise. Le Sahel, bien qu'il soit en grande partie enclavé, est à proximité des grands axes portuaires de l'Afrique de l'Ouest qui constituent potentiellement les principaux relais dans les nouvelles routes de la soie (Belt and Road initiative). Les ports de Dakar, de Nouakchott et de Conakry, qui alimentent cette large zone surpeuplée et riche en ressources naturelles et agricoles, sont sous cet angle des chaînes nécessaires dans la nouvelle dynamique commerciale chinoise. Le

Le Sahel, une zone d'influence et de concurrence

troisième forum des routes de la soie, pour 2023, explorera à coup sûr ces voies et opportunités.

Dès 2019, la Chine avait promis à l'Afrique un volume d'investissement direct de 2,7 milliards de dollars (1 dollar = 0,92 euro), dont profiteront les pays sahéliens. La priorité dans ces investissements est accordée aux sites miniers et aux gisements pétroliers, dont fourmillent les pays du Sahel. La Chine est déjà omniprésente dans le secteur pétrolier tchadien (production et raffinerie), elle dispute à la France ses droits sur l'uranium nigérien, et elle est en train de devenir le principal partenaire de la Mauritanie dans l'exploitation de ses ressources halieutiques. La plupart des pays de la région ont rétabli leurs relations avec Pékin en rompant les rapports avec Taïwan, profitant des dividendes de ce recentrage diplomatique. La Chine investit largement dans les infrastructures vitales, les secteurs sociaux et la formation technique et professionnelle. La politique d'aide chinoise aux pays de l'Afrique occidentale n'est certes pas exempte de reproches (le fardeau de la dette chinoise commence à être ressenti dans plusieurs États comme la Guinée), mais il est incontestable que la Chine a réussi sa percée dans la région¹.

-Quant au deuxième élément, il situe le Sahel dans la politique extérieure de la Fédération de Russie. On dit souvent que depuis la dissolution de l'Union soviétique et l'abandon du communisme, la politique étrangère russe manque d'idéologie. Pourtant, à la lecture de la chronique méthodique de Samuel Raman sur la politique étrangère russe en Afrique sous la présidence de Vladimir Poutine, une idéologie explicite et cohérente apparaît de manière frappante à savoir *soutenir et normaliser*

¹ <https://www.arabnews.fr/node/341916/seyid-ould-abah>

*les gouvernements autoritaires*¹. En l'absence de capitaux d'investissement importants, la Russie est la source de moins d'un pour cent des investissements directs étrangers en Afrique. Selon Ramani, l'évaluation de perspectives commerciales ou d'un modèle de gouvernance attrayant, révèle que Poutine a choisi la voie du perturbateur pour accroître l'influence russe sur le continent.

S'inspirant des tactiques élaborées par le ministre russe des Affaires étrangères, Evgueni Primakov, à la fin des années 1990, la Russie deviendrait ce que bon nombre d'observateurs présentent comme un « partenaire des régimes autoritaires à l'épreuve des crises ». Chaque fois qu'un gouvernement autoritaire africain était confronté à des sanctions des Nations unies, à des allégations d'élections frauduleuses ou à des critiques pour des violations des droits humains, la Russie se présentait sur la scène mondiale comme le défenseur du régime assiégié. La Russie pourrait alors acquérir une influence démesurée auprès du régime endetté pour un coût financier minime. Ce modèle de cooptation des élites était donc l'outil asymétrique parfaitement adapté à la Russie. Dans la pratique, au Soudan, la Russie a bloqué en 2006 les sanctions de l'ONU contre quatre responsables du gouvernement d'Omar el-Béchir pour leur rôle dans le génocide au Darfour.

En violation d'un embargo sur les armes, elle a fourni des hélicoptères d'attaque et des avions militaires Antonov-26. En 2012-2013, la Russie a fortement soutenu la résistance du Soudan aux demandes de l'Union africaine en faveur d'un référendum sur l'appartenance de la région de

¹ C'est l'une des principales conclusions de l'analyse de Ramani, fruit d'une recherche impressionnante et d'une narration impartiale, étayée par 1 400 citations provenant de sources anglaises, françaises, russes et arabes un point de référence historique bienvenu pour évaluer les actions de la Russie en Afrique aujourd'hui.

l’Abyei au Soudan du Sud. De même, la Russie a empêché la publication d’un rapport de l’ONU de 2016 montrant que les milices alliées à Béchir gagnaient 54 millions de dollars par an dans des opérations aurifères illégales. Selon plusieurs observateurs, le déploiement des forces Wagner au Soudan en 2018 avait pour but d'aider à soutenir Bachir. Cela comprenait la formation des redoutés services nationaux de renseignement et de sécurité qui se sont engagés dans la répression musclée des manifestations pro-démocratiques.

À la suite de l’éviction d’el-Béchir en 2019, la Russie a soutenu le gouvernement militaire puis le coup d’État mené par le général Abdel Fattah al-Burhan en 2021, qui a fait dérailler la transition démocratique prévue. Alors même que Moscou fournissait à l’armée soudanaise davantage d’armes et de technologies de surveillance. Actuellement, les tensions violentes entre les généraux au pouvoir ne sont pas étrangères à la présence dans ce pays sahélien du groupe paramilitaire russe Wagner qui, depuis 2017, cherche à imposer l’influence de la Russie dans cette région. Une stratégie disruptive qui vient d’enflammer le Soudan, le plaçant désormais au bord d’une guerre civile.

L’échec des discussions pour une transition vers un gouvernement civil au Soudan a mis le feu aux poudres entre l’armée sous le commandement du général Abdel Fattah al-Burhane, qui dirige le pays depuis le putsch de 2021, et les paramilitaires des Forces de soutien rapide (FSR) du général Mohamed Hamdane Daglo, dit « Hemedti ». Les deux hommes restent campés sur des positions irréconciliables, l’armée dénonçant « un coup d’État » piloté par des « rebelles soutenus par l’étranger » alors que les FSR se posent en défenseur de la « liberté, de la justice et de la démocratie ». La position de Hemedti dans le conflit en cours est forcément plus que douteuse, lui qui profite dans le contexte politique soudanais de l’aide la plus directe et la plus intéressée de la part de l’État russe, et ce, par l’entremise du groupe Wagner.

L'organisation paramilitaire sous le contrôle d'un proche de Vladimir Poutine, Evgueni Prigojine, est accusée à répétition de crimes de guerre en Ukraine depuis le déclenchement de la guerre d'invasion lancée par Moscou contre l'ex-république soviétique. Prigogine défend ses intérêts et ceux du Kremlin depuis 2017 au Soudan, année où il a commencé à offrir un entraînement de haut niveau aux officiers et aux militaires des Forces de soutien rapide de Hemedti, mais aussi du renseignement militaire et des ressources afin de mener des campagnes de désinformation en ligne dans ce pays au climat politique instable depuis la chute du dictateur Omar el-Béchir en 2019.

En échange, le groupe Wagner a obtenu le contrôle de plusieurs mines d'or au Darfour par l'entremise de sociétés-écrans. La région et son or sont sous le contrôle des FSR. Le stratagème a contribué à l'enrichissement personnel d'Evgueni Prigojine, mais profite aussi à Moscou depuis le déclenchement de sa guerre en Ukraine et, surtout, l'apparition des sanctions internationales imposées par les Occidentaux contre le régime de Poutine. C'est que cet or soudanais est utilisé depuis plus d'un an pour financer l'invasion russe en Ukraine et soutenir l'économie russe, a révélé en juillet dernier une enquête de CNN qui a mis en lumière l'existence de 16 vols clandestins au départ de Khartoum et d'autres villes du Soudan, orchestrés par le groupe Wagner, pour faire sortir illégalement cet or du pays africain en direction de la Russie. Les documents officiels évoquaient des exportations de biscuits, un produit rarement exporté par ce pays de la corne africaine en Russie. Le 23 février 2022, le jour même où Moscou a lancé son attaque manquée contre Kiev, Hemedti, lui, était à la tête d'une délégation soudanaise envoyée au Kremlin pour « faire avancer les relations » entre le Soudan et la Russie.

Ces relations qui vont au-delà de la prise de contrôle et de l'exploitation de ressources naturelles africaines par le Kremlin. En 2018, les deux pays ont en effet signé un accord pour la construction d'une raffinerie de pétrole par une compagnie russe à Port-Soudan, sur la mer

Rouge. L'installation, dont la capacité prévue est de 200 000 barils par jour, vise à sécuriser les activités d'extradition de la Russie dans cette région. Cette zone portuaire est également convoitée par Moscou pour l'installation d'une base navale militaire, la première en Afrique pour le Kremlin depuis la chute de l'URSS. Moscou y voit une position stratégique qui va renforcer son influence dans la région aux dépens de la France ou des États-Unis, d'ailleurs en février 2023, le chef de la diplomatie russe, Sergueï Lavrov, a d'ailleurs ratifié l'accord en vue de la construction de cette base lors d'une visite à Khartoum. Il y a rencontré tant le président autoproclamé du Conseil souverain de transition, Abdel Fattah al-Burhane, que le vice-président, Hemedti, aujourd'hui tous deux au cœur d'une guerre d'influence à l'issue toujours incertaine¹.

En somme, si l'approche russe est beaucoup plus sécuritaire, l'approche chinoise est beaucoup plus orientée vers l'économie. Ainsi, il est judicieux d'apporter quelques précisions sur l'impact de la guerre ukrainienne sur la géopolitique des conflits armés du sahel.

II. L'impact de la guerre ukrainienne sur la géopolitique des conflits armés du Sahel

L'approche russe est distincte de celle d'autres acteurs. Pour un bon nombre d'observateurs, Moscou s'appuie sur des moyens irréguliers et extralégaux pour étendre son influence, notamment en déployant, parmi d'autres cordes à son arc : mercenaires, désinformation, ingérence électorale, soutien aux coups d'État et des accords d'échange d'armes contre des ressources. Cette stratégie cherche à promouvoir un monde

¹ <https://www.ledevoir.com/monde/afrique/789328/analyse-l-ombre-de-moscou-plane-au-dessus-de-la-crise-au-soudan>

diffèrent que les systèmes démocratiques et basé sur les règles auxquels la plupart des Africains aspirent. Les résultats des interventions russes en Afrique auront donc de profondes implications sur les normes de gouvernance et la sécurité du continent. Il convient d'évoquer successivement, le Mali entre l'interaction de l'occident et de la Russie à l'instar de la crise ukrainienne (A) et les perspectives aux défis sécuritaires dans le sahel (B).

A. Le Mali entre l'interaction de l'Occident et de la Russie à l'instar de la crise ukrainienne

La notion d'Occident est floue. Elle est souvent utilisée à des fins de démarcation géographique et politique. Dans la structuration des représentations géopolitiques, l'Occident comprend de façon *stricto sensu* l'Amérique du Nord et l'Europe¹. Quant à la notion de géopolitique, elle a connu plusieurs définitions. Selon son concepteur, Kjellen², elle est la « *la science de l'État comme organisme géographique* ». Outre la recherche d'une présence militaire dans la région, la Russie cherche à s'imposer comme un partenaire majeur dans un certain nombre de domaines. Moscou espère non seulement conclure des accords militaires ou de défense avec les pays africains, **mais aussi tirer profit des riches matières premières du continent, telles que l'or, les diamants et l'uranium.** Il s'agit d'analyser dans un premier temps la fédération de la Russie au cœur de la

¹<https://les-yeux-du-monde.fr/ressources/19785-quest-ce-que-l-occident#:~:text=La%20notion%20d'Occident%20permet,Turquie%20%C3%A0%20l'Union%20europ%C3%A9enne>

² Johan Rudolf KJELLEN, né le 13 juin 1864 à Torsö (Suède) et mort le 14 novembre 1922, était professeur de science politique à l'Université de Göteborg. Sa réflexion le poussa à associer la science politique à la géographie, qu'il enseigna par la suite, avant de créer de nouvelles disciplines consacrées à l'État.

géopolitique contemporaine du Mali (1) et dans un second temps, le Mali vers une probable rupture avec l'occident (2).

1. La Fédération de la Russie au cœur de la géopolitique contemporaine du Mali

Le concept géopolitique est connu sous l'appellation de géographie politique. Déjà, dans la Grèce Antique, il était de coutume pour les princes de s'entourer de géographes particulièrement spécialisés dans la connaissance des régions éloignées, les rivalités ancestrales, les questions de *leadership* entre la Grèce et les entités environnantes. Les batailles étaient décidées en fonction d'un certain nombre de paramètres tels la distance, la richesse des sols, la proximité avec la mer ou l'océan. Les stratégies les plus connus ont certainement utilisé la géopolitique sans le savoir¹. Ainsi, il est nécessaire d'analyser d'une part, la Russie dans les nouvelles orientations diplomatiques du Mali, et d'autre part, une Russie en quête d'un espace vital.

Le premier élément évoque l'omniprésence de la Russie dans les nouvelles orientations diplomatiques du Mali. En effet, après son indépendance en 1960, le Mali s'est doté d'une diplomatie orientée vers la politique de bon voisinage, des relations bilatérales avec les autres pays d'Afrique non frontaliers du Mali et la promotion de la paix dans le monde. La politique étrangère du Mali prend appui sur la légalité internationale à laquelle le pays est profondément attaché. Il a toujours été reconnu comme un pays démocratique respectueux des droits de l'homme et notre diplomatie a été de tous les combats pour la démocratisation des relations internationales. La diplomatie malienne a

¹ Cf. Mark BAILONI, Christelle CHICHIGNOUG, alt., *50 fiches pour comprendre la géopolitique*, Bréal, 2010, pp. 14-16.

été, sous l'impulsion du président Modibo Keita, orientée vers la construction et la défense de l'unité africaine. Le Mali a ainsi été un acteur majeur dans la création de l'Union africaine. Il a également joué un rôle moteur dans l'accélération du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest, notamment celui de la CEDEAO et de l'UEMOA.

La profonde crise sociopolitique et sécuritaire qu'a connue le pays en 2012 a sérieusement entamé le *leadership* historique de la diplomatie malienne. Celle-ci a malgré tout usé de tous ses moyens pour défendre les intérêts du pays auprès de la communauté internationale et obtenir de celle-ci les soutiens nécessaires pour faire face aux menaces de partitions du pays et d'occupation islamiste. L'élection d'Ibrahim Boubacar Keita à la faveur d'une élection présidentielle libre et transparente a permis au Mali de reprendre sa place dans le concert des nations démocratiques avec des institutions fortes et crédibles. Les orientations du président de la République en matière de politique extérieure du Mali étaient de retrouver le leadership d'une diplomatie malienne au service des intérêts du Mali avec un point d'honneur au respect des engagements internationaux et une attention soutenue à la coopération régionale et africaine. À la chute du président Keita, la diplomatie malienne a pris une nouvelle orientation avec les autorités militaires.

Dans un message d'adresse à la nation à la veille du nouvel an 2023, le président de la transition malienne, le colonel Assimi Goïta avait institué le 14 janvier 2023, comme la « Journée de la souveraineté retrouvée ». Dans la foulée il dégage trois principes à savoir : le respect de la souveraineté du Mali ; le respect des choix stratégiques et des choix des partenaires du Mali ; la défense des intérêts du peuple malien. De nos jours un constat s'impose, si le non-alignement est l'un des principes essentiels de la diplomatie malienne, force est de reconnaître que le Mali contemporain est devenu un pays aligné à la cause de la fédération de Russie. À l'Assemblée générale des Nations unies, le Mali a plaidé pour le maintien des forces russes en Ukraine.

Le 25 mai 2023, Washington a annoncé une série de sanctions économiques visant le responsable du groupe paramilitaire russe Wagner au Mali, Ivan Maslov, qu'il accuse de chercher à s'y procurer des équipements militaires en vue de les utiliser dans le conflit en Ukraine¹ et dans la foulée le département d'État américain a annoncé des restrictions de visa à deux commandants militaires maliens pour leur implication dans des violations flagrantes des droits de l'homme suite au massacre de plus de cinq cents personnes dans l'attaque de Moura, un village au centre du Mali², il s'agit du colonel Moustapha Sangaré et le major Lassine Togola, désignés comme étant « *responsables des éléments des forces armées maliennes (FAMA) qui ont mené l'opération à Moura* »³. Ainsi, dans le but de consolider l'influence russe dans la région, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergei Lavrov, a effectué une visite de deux jours au Mali. Selon le Kremlin, ce voyage "reflète un désir commun de renforcer les liens en matière de défense et de sécurité". Bamako, pour sa part, note que cette visite de haut niveau "s'inscrit dans le cadre du choix politique fait par le gouvernement de transition d'élargir et de diversifier les partenariats stratégiques". Dans le cadre de cette coopération, les autorités militaires maliennes mettent en avant les domaines de la défense et de la sécurité.

Le deuxième élément présente une Russie en quête d'un espace vital. Il est désormais incontestable que la Russie est devenue un acteur influent

¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/05/26/les-etats-unis-annoncent-des-sanctions-contre-le-responsable-de-wagner-au-mali_6174939_3212.html

² https://www.panapress.com/Les-Etats-Unis-sanctionnent-deux-a_630746827-lang1.html

³ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/05/29/massacre-de-moura-au-mali-ce-que-l-on-sait-des-deux-militaires-sanctionnes-par-les-etats-unis_6175335_3212.html

au Sahel. Le calcul de la Russie au Sahel est sans doute complexe, et il est difficile d'estimer le poids des potentielles et nombreuses motivations de Moscou. La concurrence mondiale croissante pour les minéraux stratégiques n'est pas à exclure. En plus de l'or, le Mali est riche en bauxite, cuivre, cobalt, lithium et uranium. Le Mali possède en outre des caractéristiques géographiques qui laissent entrevoir de possibles gisements de pétrole et de gaz, bien qu'il n'y ait eu jusqu'ici que peu d'efforts sérieux pour les identifier et aucun pour les exploiter. Le lithium en particulier semble prometteur. La société australienne Firefinch, en partenariat avec le géant chinois du lithium Ganfeng, investit justement depuis l'année dernière dans le Sud du Mali et participe à la construction d'une future et importante mine de lithium. L'autre motif possible serait de saper les efforts de la France pour favoriser une politique européenne unifiée de défense et de sécurité, motivé par l'hostilité de la Russie à l'égard de l'Union européenne. La France a manifestement voulu européaniser le conflit au Sahel, en partie pour alléger le fardeau de son armée. Cependant, la France a également utilisé le conflit comme une occasion pour poursuivre son objectif de promouvoir une politique de sécurité européenne conforme aux intérêts français. Les actions russes au Mali mettent ce faisant à rude épreuve la coalition que la France a mise en place et menacent de faire échouer le projet.¹

En somme, il apparaît que **le retrait français et l'indifférence des autres pays occidentaux ouvrent la voie à la consolidation de la Russie au Sahel**. L'arrivée du groupe russe a non seulement l'approbation des gouvernements issus des coups États au Sahel, mais aussi le soutien d'**une partie de la population qui rejette la présence française** et la qualifie de "néocoloniale". En d'autres termes, l'arrivée des Russes est perçue comme

¹<https://lerubicon.org/publication/la-russie-au-sahel-vers-une-aggravation-des-situations-securitaires-et-politiques/>

Le Sahel, une zone d'influence et de concurrence

un espoir après l'échec des troupes françaises à contenir le djihadisme. Ce qui nous permet de nous pencher sur la question d'une probable rupture entre le Mali et l'occident.

2. Le Mali vers une rupture avec l'Occident

Le soutien de la Russie aux gouvernements militaires qui ont monté des coups d'États au Mali, en Guinée et au Burkina Faso a contribué à saper les gouvernements démocratiquement élus dans chaque pays. Le soutien russe a également permis à chacun de ces gouvernements d'ignorer les délais fixés par la CEDEAO pour le retour à un gouvernement civil. C'est ainsi qu'il sera nécessaire d'apporter non seulement des éclairages sur l'attitude nationaliste du cercle des officiers ou souverainiste du peuple malien, mais aussi sur la question d'une relative rupture entre l'Occident et le Mali.

-Le premier élément aborde l'attitude nationaliste du cercle des officiers ou souverainiste du peuple malien. Près de dix ans après le coup d'État de 2012, le Mali, dont les zones rurales sont toujours en proie aux violences armées, a subi deux coups d'État en moins d'un an. Le premier, mené par des officiers le 18 août 2020, a abouti au renversement du président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK). Pendant les neuf premiers mois d'une période de transition qui doit durer dix-huit mois, les tensions entre civils et militaires et la fragilité de sa base politique ont paralysé le gouvernement. Un second coup, le 24 mai 2021, a conforté le pouvoir des militaires, mais ouvert une nouvelle période d'incertitudes. Malgré une présence massive, les partenaires internationaux, qui continuent de privilégier la lutte anti-terroriste plutôt que le soutien aux réformes de gouvernance, a montré les limites de leur action. Par ailleurs, face aux sanctions des instances internationales, régionales et sous régionales, les dirigeants maliens de la transition ont préféré risquer de perdre une

partie de l'aide, parfois plusieurs dizaines de millions d'euros, que d'entreprendre certaines réformes.

Des partenaires comme l'Union européenne ou la Banque mondiale ont poursuivi leurs efforts pour développer à l'égard des autorités maliennes une approche dite « transactionnelle » qui, de l'aveu même de ses promoteurs, n'a guère porté ses fruits. Ce terme correspond en réalité à une pratique ancienne : il s'agit de conditionner le soutien financier au respect d'un certain nombre de critères censés mesurer les progrès accomplis notamment dans le domaine de la gouvernance. Cette attitude est difficile à comprendre pour les bailleurs. Aux yeux des autorités maliennes, le risque est modéré, car les partenaires finissent généralement par décaisser l'essentiel de l'aide pour soutenir un État dont ils craignent l'effondrement préjudiciable à la stabilité régionale et également porteur de lourdes conséquences pour la population malienne.

Lors du coup d'État d'août 2020, la grande majorité des partenaires semblaient se résoudre à baisser leurs ambitions à l'égard de la transition et à se concentrer sur le soutien à l'organisation d'élections dans un délai de dix-huit mois. Beaucoup avaient accepté que les autorités de transition, dominées par les militaires, n'avaient ni la marge de manœuvre ni la légitimité suffisante pour engager des réformes de fond en matière de gouvernance. Le coup d'État de mai 2021 a dégradé à nouveau les relations avec les partenaires et douché les espoirs de ceux qui souhaitaient une transition courte. Comparé à celui d'août 2020, le coup d'État de mai 2021 a donné lieu à des sanctions plus modérées de la part des partenaires internationaux et en particulier de la CEDEAO. Certes, ils ont unanimement condamné les événements des 24 et 25 mai. Mais ils se sont contentés de réclamer la nomination d'un Premier ministre civil et de réitérer l'exigence d'une transition de dix-huit mois maximum à compter du premier coup d'État de 2020, une perspective pourtant de plus en plus improbable.

Le Sahel, une zone d'influence et de concurrence

Dès le 27 mai, la mission de l'Union européenne consacrée à la formation des forces armées maliennes annonçait qu'elle maintenait ses activités en dépit du coup d'État, faisant une distinction peu convaincante entre les évènements politiques et la formation des forces de défense au moment où celles-ci renversaient pour la deuxième fois en neuf mois des autorités civiles. Des partenaires comme la France ou les États-Unis ont provisoirement suspendu tout ou partie de leur coopération militaire. Dès le 2 juillet, la France a néanmoins annoncé qu'elle reprenait la coopération militaire avec le Mali suspendue depuis le 3 juin. Il était à l'évidence difficile de maintenir des troupes françaises au Mali sans relation avec les troupes du pays hôte. Au niveau des sanctions économiques, peu de décisions fermes ont été prises jusqu'ici. Dès le 4 juin, la Banque mondiale a annoncé que, conformément à ses procédures, elle suspendait provisoirement les décaissements sur ses programmes au Mali, le temps de procéder à un examen de la situation comme elle l'avait déjà fait après le coup d'État d'août 2021, avant de reprendre ses activités. L'Union européenne avait annoncé le déboursement d'une nouvelle tranche d'aide budgétaire dont le devenir reste aujourd'hui bien incertain, bien qu'elle ne soit pas encore officiellement suspendue. En tout cas la priorité du cercle des officiers est de préserver l'aspiration au changement et cela nous amène à nous prononcer sur la question d'une relative rupture entre l'occident et le Mali.

-Le deuxième élément traite la question d'une relative rupture entre l'Occident et le Mali. La position de la Russie a suscité de nombreux commentaires. Des soutiens du comité national pour le salut du peuple (CNSP) ont organisé de petites manifestations prorusses pour demander au président Poutine de déployer des troupes et de remplacer la France. De telles manifestations ne sont pas nouvelles, mais elles ont une résonnance particulière alors qu'Emmanuel Macron a annoncé l'allégement du dispositif Barkhane. La diplomatie russe s'est activée et a

organisé une visite ministérielle en juin à Bamako. Des négociations seraient en cours entre le gouvernement de transition et la société Wagner, une société de mercenariat russe proche du Kremlin, pour la venue d'instructeurs militaires dont les missions pourraient inclure la protection de sites ou de personnes sensibles et la formation des militaires. Si une telle relation se concrétise, elle inaugurerait un changement majeur d'alliances pour le Mali.

Cette annonce, faite au moment où les autorités maliennes essayent de faire accepter un prolongement de la transition, constitue peut-être une manière de forcer la main des partenaires occidentaux. Côté français, le président Macron semble avoir saisi le second coup d'État comme une opportunité de justifier la reconfiguration de la présence militaire française préparée depuis des mois. Cet évènement a en effet permis à la France de rejeter en partie la responsabilité de l'échec de la communauté internationale à stabiliser le Mali sur les autorités de ce pays, qui seraient plus occupées à se disputer le pouvoir qu'à résoudre la crise sécuritaire. Dans les faits, les acteurs internationaux ont renoncé à exercer la même pression qu'en août-septembre dernier. Ils semblent avoir accepté la mainmise de Goïta et du CNSP sur le pouvoir. Si les partenaires reconnaissent par là qu'ils ont finalement des capacités limitées pour contraindre des acteurs comme le CNSP à quitter le pouvoir, ils se posent aujourd'hui beaucoup plus de questions sur le niveau d'engagement qu'ils doivent maintenir dans un pays en proie à une grave crise sécuritaire à la portée régionale¹. Le retrait des troupes européennes ouvre la voie à Moscou dans le Mali.

Alors que la Russie poursuit son offensive en Ukraine, selon plusieurs analystes les mercenaires du groupe Wagner, lié au Kremlin, persistent

¹<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/mali/304-transition-au-mali-presenter-laspiration-au-changement>

dans leur objectif de s'implanter dans plusieurs régions d'Afrique, dont le Sahel, en profitant de l'**instabilité, de la montée du sentiment antifrançais et du vide laissé par les forces européennes**. En réponse à la coopération militaire croissante entre Bamako et Moscou, la France a choisi de retirer ses troupes dans le pays africain, où elles menaient des opérations antiterroristes depuis 2013. L'ancienne ministre français des Armées a plusieurs fois déclaré : « **nous ne pouvons pas cohabiter avec des mercenaires**, après que la junte malienne a invité des membres de Wagner à l'aider à lutter contre les organisations djihadistes ».

Au total, la Russie a systématiquement fait avancer son objectif normatif et ce, depuis deux décennies. Moscou a compris qu'elle pouvait éviter les coûts de réputation liés au soutien des régimes répressifs en présentant ses actions comme une promotion de la multipolarité dans un monde dominé par l'Occident, un soutien pour des solutions africaines aux problèmes africains et une résistance au néocolonialisme tous des thèmes qui trouveraient un écho auprès de nombreux Africains. En plus de renforcer la position de la Russie en tant que grande puissance, la stratégie avait l'avantage fonctionnel de fournir un point d'entrée immédiat en Afrique qui aurait pris des années à Moscou pour cultiver par des moyens conventionnels tels que le commerce, l'investissement étranger direct, l'aide au développement ou les échanges culturels et éducatifs. Donc, il est important de se pencher sur des nouvelles perspectives aux défis sécuritaires dans le Sahel.

C. Les perspectives aux défis sécuritaires dans le Sahel

Malgré les efforts régionaux et multilatéraux pour la gestion des conflits au Sahel, les attaques sporadiques restent toujours persistantes dans la région. Pour cela il nous semble nécessaire de repenser à nouveau à des perspectives, à des solutions pouvant accompagner ces efforts afin d'éradiquer les conflits armés dans la région sachant que la paix et le

développement économique sont indissociables, comme l'affirmait le docteur Alassane Dramane Ouattara « *la paix est, en réalité, la première variable en économie* »¹. Ainsi il convient de noter que pour la gestion efficace des conflits armés au Sahel, il faut non seulement améliorer efficacement les mécanismes de gestion politique et stratégique des conflits armés (1), mais aussi combattre le terrorisme (2).

1. De la gestion politique et stratégique des conflits armés sahéliens

De manière générale, dans un contexte de menaces à la paix et à la sécurité, la structure et la conception de l'architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) a assumé un rôle clé sur le continent africain. Mais, l'APSA laisse également de nombreuses questions en suspens. Il s'agit de faire des propositions et des recommandation en matière d'enjeux politiques et stratégique pouvant être nécessaires dans la résolution des conflits armés contemporains dans le Sahel.

-Le premier élément porte sur quelques perspectives concernant la gestion politique des conflits armés sahéliens. En matière de gestion politique des conflits armés contemporains au Sahel, les États concernés subissent non seulement les enjeux de l'administration de l'Organisation des Nations unies notamment le Conseil de sécurité, mais aussi les enjeux des mécanismes communautaires de gestion des conflits armés. Par ailleurs il est important de rappeler la nécessité de la Stratégie intégrée de Nations unies pour le Sahel (UNISS). Elle a été développée en 2013 sur la base de la résolution 2056 du Conseil de sécurité en réponse à la crise malienne. L'UNISS s'articule autour de trois grands domaines de soutien : gouvernance, résilience et sécurité, formulées comme des objectifs stratégiques et organisées selon des thèmes clés. Il faut noter également

¹ Cf. Afrology, l'Afrique en développement, « Afrique et Géopolitique Moderne » New n° 14, janvier 2006, p. 3.

qu'il est important de rappeler *l'architecture de paix et de sécurité à l'échelle continentale* de l'Union africaine et le *mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits* de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Pour s'en sortir, il est souhaitable de doter le continent d'une organisation à vocation militaire comme l'OTAN. Au niveau sous régional la création des forces contre les coups d'États est bien nécessaire. En guise de perspectives de gestion stratégique il est non impératif de consolider les mécanismes régionaux de gestion des conflits mais aussi d'intégrer des éléments pouvant permettre de lutter contre le clanisme, le tribalisme, le racisme, l'ethnisme et le régionalisme gréginaire.

Pour faire face efficacement aux conflits armés en Afrique en général et au Sahel en particulier, il faut une réorganisation ou du moins une amélioration géostratégique et géoéconomique du continent. Une amélioration géostratégique du continent à l'échelle internationale consiste à repositionner le continent dans la mondialisation, à lui accorder le droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies. Il s'agit d'établir dans le continent une organisation régionale à vocation militaire capable de désamorcer des crises au nom de la diplomatie préventive ou au nom du *principe de la responsabilité de protéger*.¹ Ces éléments de solutions politiques doivent s'accompagner d'autres solutions stratégiques.

-Le deuxième élément précise quelques solutions de gestion stratégique. Il s'agit d'inclure des éléments pouvant endiguer le racisme, l'ethnisme, le tribalisme et le clanisme. Ces tendances sont aussi au service de l'extrémisme violent et du terrorisme au Mali. Des ethnies comme les Peuls et les Dogons ont été instrumentalisées au nom de la guerre contre le terrorisme par la France et ses alliés du G5 Sahel. C'est ce

¹ Cf. la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIIS), *La responsabilité de protéger*, décembre 2001.

qui justifie la naissance des groupes d'auto défenses à caractère ethnique comme Alliance pour le salut au Sahel (des Peuls) et Da Na Ambassagou (des Dogons) qui n'ont pas de revendications indépendantistes, mais qui constituent déjà une menace pour le pays.

Pour désamorcer ce problème qui mine le centre du Mali, il serait très important d'engager des pourparlers entre ces groupes ethniques armés et de les amener vers une résolution pacifique, voire même juridique puisqu'on assiste dans cette partie du Mali à des scènes de nettoyage ethnique. Dans le contexte malien ces scènes n'ont pas été prises en compte par les acteurs de la gestion des conflits armés contemporains. Ce qui explique l'intensification des conflits inter communautaires dans le pays. *L'Accord d'Algérie* n'a pas pris en compte les intérêts qui n'opposent ni les groupes armés entre eux, ni les ethnies en moins entre les régions. Il a seulement pris en compte les intérêts qui opposent les autorités gouvernementales et les groupes armés. La non prise en compte du clanisme, du tribalisme, de l'ethnisme, du racisme dans la gestion du conflit inter malien a favorisé les scènes de nettoyage ethnique au centre du pays.

Témoignant de la division des droits de l'homme et de la protection (DDHP) de MINUSMA, ces indications : « *L'attaque du village de Sobane Da s'inscrit dans un contexte de violences armées sur fond de tensions communautaires croissantes dans la zone. Ainsi, depuis le début de l'année 2018, la DDHP a documenté au moins 43 incidents de ce type sur l'ensemble des communes de Madougou (où se trouve le village de Sobane Da), de Sangha et de Diankabou. Parmi ces incidents, la DDHP en a documenté neuf depuis mai 2018, dans un rayon de 10 km autour du village de Sobane Da. Il s'agit d'attaques et d'autres abus des droits de l'homme commis par des groupes armés, notamment par des groupes d'autodéfense communautaires issus des villages et des hameaux*

habités par des membres de la communauté dogon de Bombou, Singuimara et Angadia, et des villages et hameaux habités par des membres de la communauté peule de Amadouyon, Irinwou et Binédamia »¹. Toutes ces tueries ethniques ont leurs sources dans la manipulation des références identitaires, du tribalisme, du clanisme et du régionalisme. Pour empêcher ces pratiques, il faut de vraies campagnes de sensibilisations et d'organisations autour de valeurs telles que l'unité nationale ou le bien vivre ensemble. De ce qui suit, il est important de préciser des solutions de lutte contre le terrorisme.

2. De la lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme au Sahel est qualifiée par certains spécialistes de guerre du Sahel. Pour eux l'insurrection islamiste au Sahel ou l'insurrection djihadiste au Sahel serait un conflit armé opposant les États de la région du Sahel en particulier le Mali, le Niger, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Tchad à des groupes salafistes djihadistes liés à al-Qaïda ou à l'État islamique. Pour lutter efficacement contre le terrorisme, il est non seulement nécessaire d'accentuer la lutte contre la pauvreté, mais aussi de renforcer l'État de droit² dans les États sahéliens.

Le premier élément présente des solutions nécessaires dans l'éradication du terrorisme à travers la lutte contre la mauvaise gouvernance et la pauvreté. La corruption perpétue la pauvreté. Elle

¹ MINUSMA, Division des droits de l'homme et de la protection (DDHP), *Rapport sur les atteintes sérieuses aux droits de l'homme commises lors de l'attaque du village de Sobane Da (région de Mopti)*, le 9 juin 2019, paragraphe 11, p. 3.

² Notamment de renforcer les capacités des forces de sécurité mobilisées dans la lutte contre le terrorisme en matière de droits de l'homme et de standards internationaux dans ce domaine, notamment dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité.

biaise les décisions et détourne des fonds déjà peu nombreux, en refusant aux populations pauvres l'accès aux services sociaux de ainsi qu'aux ressources qui leur permettraient d'améliorer leurs conditions de vie. Dans leur définition, la pauvreté et la corruption ont comme point commun de faire référence au facteur « revenus » et d'établir un lien avec le produit intérieur brut du pays par habitant. Mais la définition de la pauvreté ne se limite pas aux seuls aspects économiques. La pauvreté peut aussi et à juste titre être définie comme un phénomène complexe.

Au-delà du facteur « revenus », la pauvreté se mesure également par rapport aux niveaux d'éducation et de santé, aux problèmes de santé et aux pertes de revenus, à la criminalité et à la discrimination ou encore à l'accès limité aux services publics et sociaux. À l'instar des différentes constellations de conflits armés, les États sahéliens ont pour trait commun la mauvaise gouvernance, la corruption. La mauvaise gouvernance, pour sa part, s'accompagne largement d'une perte de légitimité et d'autorité, créant un terrain propice à la violence et à d'autres conflits. Dans le même temps, la nature des conflits a fondamentalement changé : il n'est plus uniquement question de confrontations ethno politiques ou de conflits quant à la répartition des pouvoirs et des ressources, mais également de violence terroriste à l'échelle transnationale conjuguée au crime organisé, portant encore davantage atteinte à l'organisation de l'État. La *lutte contre le terrorisme* doit passer par la lutte contre la corruption et la pauvreté. La corruption est une source de pauvreté et la pauvreté est une source d'alimentation au terrorisme. Comme le déclarait au lendemain de la l'attentat du 11 septembre 2001 Madina Jarbussynova, l'ambassadrice kazakh à l'ONU entre 1999-2003, *le peuple désespéré recoure souvent à des actes désespérés*. Pour arriver à bout de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, aux efforts de lutte contre la pauvreté doit être ajouté la consolidation de l'État de droit.

Le deuxième élément propose la consolidation de l'État de droit comme un moyen de lutte contre le terrorisme. Le concept d'État de droit

a été redéfinie au début du vingtième siècle par le juriste autrichien **Hans Kelsen**, comme un **État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée**. Pour faire face à ces défis sécuritaires, il est aussi très important de renforcer les appareils juridiques des États de la région. Ce renforcement du pouvoir judiciaire passe nécessairement par la consolidation de l'Etat de droit et la lutte contre l'impunité ou le déni de justice. Au Sahel, il faut une justice adaptée au contexte réel des États victimes de conflits armés¹. L'impunité ou le déni de justice est un trait commun qui caractérise les conflits armés en Afrique de façon générale et au Sahel en particulier. Les responsables présumés de crimes de droit international sont rarement amenés à rendre compte de leurs actes². L'insuffisance des juridictions nationales, régionales et internationales se fait sentir dans ces conflits armés locaux.

Au Mali par exemple la justice de ce pays est quasiment à terre. Le régime de sanction du Conseil de sécurité des Nations unies³ a du mal à être appliqué, quand bien même des responsables civils et militaires⁴ de

¹ Cf. Abdoulaye SOMA, « Modélisation d'un système de justice constitutionnelle pour une meilleure protection des droits de l'homme : trans-constitutionnalisme et droit constitutionnel comparé », in : *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, vol. 20, n° 78 p. 437-466.

² Cf. N'golo DIARRA, « De la résolution des conflits en Afrique sahélienne », in *Sécurité et conflits en Afrique : Approches économiques et juridiques*, Coopération inter universitaire Luxembourg-Mali, Bamako 8 – 9 décembre 2017, p. 109-144.

³ Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, Résolution 2374 (2017) Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8040^e séance, le 5 septembre 2017.

⁴ Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali, dont le mandat a été renouvelé en application de la résolution 2484 (2019), 13 aout 2020, p 8.

ce pays sont impliqués dans des affaires de crimes du droit international et dans des affaires de drogues¹ dans le centre et dans le nord du pays. Il y a eu plusieurs crimes dans les conflits armés locaux au Sahel qui restent impunis à cause des vides juridiques comme par exemple à l'encontre des actes insurrectionnels ou terroristes des groupes politico-militaires, des tentatives de renversement du pouvoir par des manifestations.

Il est nécessaire de renforcer les juridictions constitutionnelles au profit de la consolidation l'État de droit. Au Mali par exemple malgré les efforts internationaux, régionaux et sous régionaux le bilan est loin d'être rose. Le Mali a toujours « du plomb dans l'aile ». Cela doit amener non seulement New York mais aussi Addis-Abeba et Abuja sans oublier Bamako et Alger peut être en passant par Kidal à revoir les mécanismes de gestions de ces conflits armés du Mali tout en s'orientant vers d'autres solutions nettement définies et dans le plus grand respect du droit international. Ils peuvent décider de créer un Tribunal pénal international pour le Mali (TPIM) dont son rôle serait de traquer et de juger des individus qui recourent à des actes terroristes ou insurrectionnels avec comme but l'éradication des risques de la récidive².

En somme, il apparaît que la lutte contre le terrorisme passe par la nécessité de promouvoir le développement du niveau de vie des populations du Sahel ainsi que le renforcement des appareils judiciaires des États sahéliens.

¹ Cf. Nations unies, Conseil de sécurité, Lettre datée du 8 août 2018, adressée à la présidente du Conseil de sécurité par le groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali, 9 août 2018, pp. 34-37.

² Cheick Amala TOURE, « La désobéissance civile au Mali : regards croisés entre maintien de l'ordre public et émeutes populaire », *Revue Africaine de Sciences politiques et sociales*, n° 30 janvier 2021, pp. 226-248.

Le Sahel, une zone d'influence et de concurrence

*

**

Au total, il apparaît finalement que la géopolitique contemporaine du Sahel est marquée non seulement par la lutte d'influence entre les grandes puissances, mais aussi par la fragilisation des États sahéliens. Cette fragilisation s'explique non seulement par l'implantation du terrorisme dans la région, mais aussi par la persistance des conflits armés. Les acteurs de ces conflits sont de natures différentes et multiformes.

ANALYSE SYSTEMIQUE DU SYSTEME DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES AU MALI

Issa SAMAKE,
maître-assistant à la Faculté des sciences économiques et de gestion
(FSEG) de l'Université des sciences sociales
et de gestion de Bamako (USSGB) – Mali –
E-mail : issakievsky@gmail.com

Résumé : Le Mali, depuis la relecture des textes des structures de contrôle en 2000, s'est doté de dispositions institutionnelles et réglementaires modernes en matière de contrôle des finances publiques. Ces dernières visent avant tout la réalisation d'une meilleure responsabilisation et une professionnalisation adéquate des structures de contrôle. Dans ce cadre, leur articulation est bien assurée avec les directives recommandées par la commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine en matière de gestion budgétaire. Les objectifs fixés dans cette étude étaient entre autres de déterminer les structures réelles de contrôle (interne et externe), d'analyser le dispositif de contrôle des opérations budgétaires en faisant ressortir les atouts, les faiblesses dudit dispositif et de faire des propositions en vue d'améliorer le système de contrôle des finances publiques au Mali. Pour ce faire, la recherche documentaire, la revue de la littérature, l'administration du questionnaire et du guide d'entretien à des agents de structures de contrôle et à des adjudicataires de commande publique (cinquante enquêtés au total), ont constitué l'essentiel des outils et techniques méthodologiques.

Les résultats obtenus, à travers cette étude, ont permis de constater que, conduits à divers niveaux (administratif, juridictionnel, politique et financier), des contrôles effectués par des agents et des structures aux statuts et aux positions variés, ne facilitent ni l'efficacité, ni l'efficience. En effet, certaines mesures, dans l'exécution du contrôle des entreprises et des sociétés d'Etat, donnent lieu, très souvent, à de la redondance quant aux missions et aux autres tâches confiées. La prépondérance est donnée à l'aspect juridique, notamment le contrôle de régularité des opérations budgétaires, c'est-à-dire la conformité des opérations avec les textes juridiques en vigueur au détriment de l'évaluation de la performance desdites opérations.

Mots clés : Budget, Contrôle, Finances, Mali, Redondance, Structure, Vérification

I. Introduction

Les finances publiques s'analysent, de façon générale, comme l'ensemble des règles et des opérations relatives aux finances de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public. Les finances publiques abordent les phénomènes institutionnels, économiques et sociaux.

Si à la fin du XVIII^{ème} siècle et au début du XIX^{ème} siècle, la notion de finances publiques se réduisait aux finances de l'Etat, elle a connu depuis belle lurette des mutations fondamentales, notamment, à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle passant de simple instrument de financement du fonctionnement de l'Etat à un droit de gestion financière, d'intervention économique et sociale de l'Etat.

Les finances publiques sont donc basées sur le budget de l'Etat. Ce dernier autorise, retrace, non seulement l'ensemble des recettes et des

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

dépenses de l'Etat pour une année civile, mais, est également l'instrument politique, juridique et financier entre les mains de l'autorité publique.

Le budget est un document politique, car, en plus de son rôle d'opérations de comptabilité, il fait office d'instrument de mise en œuvre des programmes d'action politique. C'est le reflet financier de la politique du gouvernement. Il est donc un document financier de prévision et d'autorisation annuelle des ressources et des charges de l'Etat.

L'établissement du budget de l'Etat, notamment la détermination du montant des ressources à recouvrer et des dépenses à exécuter, tient compte de la politique de cadrage macroéconomique et budgétaire. Au Mali, sa préparation se fonde, non seulement sur le rendement probable de chaque source de recettes, sur le taux de croissance économique, sur l'inflation, mais également sur le prix des matières première telles que l'or, le coton, le pétrole et d'autres facteurs socioéconomiques et politiques.

Nonobstant les aspects macroéconomiques, la politique budgétaire au Mali s'inscrit aussi dans la trajectoire de conformité aux critères de convergence édictés par des organisations sous régionales, à savoir l'Union économique et monétaire ouest africaine, la Communauté économique et douanière de l'Afrique de l'Ouest et dans la prise en compte des engagements avec les partenaires techniques et financiers. Elle est notifiée et consolidée dans un document de référence appelé : cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable. Il constitue, tant sur le plan national que sectoriel, le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement.

Ainsi, érigéables en indicateur et épine dorsale de la politique économique et financière de l'Etat, les finances publiques nécessitent un contrôle rigoureux et régulier, tant dans son élaboration, que dans son exécution. Et compte tenu du poids grandissant des dépenses dans les

finances de l'Etat, il devient de plus en plus important pour les plus hautes autorités de se doter de systèmes de contrôle souple et efficace.

La notion de contrôle évoque « l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être par rapport à une norme donnée », (J.-F. Fabre, 1968). De ce fait, la fonction de contrôle intervient très souvent après l'acte d'exécution de l'opération pour examiner la conformité et le respect scrupuleux des décisions initialement arrêtées, et pour constater les irrégularités. Corrélativement, l'administration du Mali, dans le souci de rendre plus efficace l'exécution des finances publiques et d'assurer un développement économique et social durable, a mis en place dès le début de l'indépendance, un système de contrôle des deniers publics.

De nos jours, le système de contrôle comporte trois niveaux. Ils sont distincts en fonction de leur nature : les contrôles administratif, juridictionnel et parlementaire. Toutefois, il importe, conformément aux rôles dévolus aux divers acteurs des contrôles susmentionnés, de relever des situations de redondance. A titre d'illustration, au niveau du contrôle administratif, on distingue : la cellule d'appui aux services de contrôle de l'administration ; le bureau du vérificateur général ; le contrôle général des services publics ; la direction nationale du contrôle financier et ses démembrements, notamment, les directions régionales et les délégations ; l'inspection des finances ; la direction générale des marchés publics et ses directions régionales ; l'autorité de régulation des marchés publics.¹

En dehors des structures sus énumérées, il existe une douzaine d'inspections ministérielles, qui sont aussi chargées *a priori* du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, sans compter le contrôle externe effectué par d'autres structures. Dans le contexte de la multitude des structures de

¹ A. TOURE, *Améliorer la gestion des dépenses publiques au Mali*, 2010.

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

contrôle, présentées plus haut, il se pose un problème de duplicité dans la conduite des missions confiées aux différentes structures. Du coup, certaines interrogations surgissent. Quelles sont réellement les différentes structures de contrôle des finances publiques au Mali ? Quelle analyse peut-on faire du mécanisme de fonctionnement de ces structures ?

L'objectif de ce papier est avant tout d'identifier les vraies structures de contrôle, d'analyser le dispositif de contrôle des opérations budgétaires en faisant ressortir, non seulement les susceptibles atouts et faiblesses du dispositif, mais aussi, de faire des propositions afin d'améliorer le système de contrôle des finances publiques au Mali.

L'identification des structures de contrôle et l'analyse systémique du contrôle des opérations budgétaires peuvent contribuer, non seulement à l'efficacité de la gestion des finances publiques, mais également et surtout à avoir un effet bénéfique durable en termes de développement économique et social du pays. Aussi, faudrait-il le souligner, cette étude est dans le sillon de la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques en mettant un accent particulier sur l'analyse systémique des structures de contrôle des finances publiques au Mali.

II. Matériels et méthodologie

La recherche documentaire, l'administration d'un questionnaire et des entretiens avec certains agents des structures de contrôle et des adjudicataires de commande publique ont constitué l'essentiel des outils et des techniques méthodologiques. Un échantillonnage aléatoire (au total cinquante personnes enquêtées), a concerné quarante agents des structures de contrôle, dont dix agents du bureau du vérificateur général et dix personnes bénéficiaires de commandes publiques. La revue de la littérature a permis de mettre la main sur un certain nombre de travaux précédents.

Des travaux antérieurs ont porté plus ou moins sur cette thématique, notamment :

-*Finances publiques Espace UEMOA /UNOA* (N. Mede et al., 2017). L'étude s'est surtout focalisée sur la problématique d'harmonisation (la fédéralisation) des règles juridiques, comptables et statistiques des finances publiques dans l'espace de l'Union économique et monétaire ouest africaine. A ce titre, l'étude met en exergue les réformes des finances publiques, les principes, les procédures et les organes de la gestion financière dans ledit espace économique et monétaire.

-*Réforme des finances publiques au Mali : approche comparée avec l'expérience française* (S. Tounkara, 2020). L'étude fait, à suffisance, allusion à l'engagement du Mali dans une réforme de son système de gestion des finances publiques. Elle constate qu'après plusieurs décennies de mise en œuvre, les résultats restent mitigés et la réforme est toujours confrontée à plusieurs défis, d'où la nécessité d'une analyse comparative avec l'expérience française afin d'offrir des opportunités au Mali en termes de leçons et de préconisations.

-*L'évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée* (MEF, BM, nov. 2002). Les travaux de cette évaluation se sont intéressés essentiellement au cadre légal, réglementaire, institutionnel et aux aspects relatifs à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle budgétaire. Il s'est agi dans l'étude, d'évaluer le circuit des ressources budgétaires, d'analyser le circuit de la dépense, d'examiner la comptabilité publique et la gestion de la trésorerie et aussi la comptabilité matière. L'étude a également fait un diagnostic des trois niveaux de contrôle, à savoir l'administratif, le juridictionnel et le parlementaire ; ainsi que la profession comptable. Bien qu'ayant mis en exergue les atouts et les faiblesses des trois niveaux de contrôle, certains acteurs clés du système actuel de contrôle comme le bureau du vérificateur général n'ont pas été du champ de l'étude.

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

-Stratégie de changement pour une gestion performante des finances publiques 2017–2021. Une étude effectuée par le ministère de l'Economie et des Finances, à travers la cellule d'appui à la réforme des finances publiques (CARFIP), dans le cadre du plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali. L'étude a d'abord fait un état des lieux de la gestion des finances publiques au Mali. Elle a proposé une vision des politiques et des orientations stratégiques pour le plan de réforme GFP Mali. Elle s'est ensuite focalisée sur l'analyse du système de gestion des finances publiques en s'appuyant sur les travaux d'évaluation du plan d'action gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAM/GFP). L'étude a aussi mis l'accent sur la préparation et l'exécution du budget, la transparence, la gouvernance financière et le contrôle budgétaire, en mettant en exergue les forces et les faiblesses constatés. Cependant, si elle indique en matière de contrôle budgétaire la réalisation d'une cartographie des risques, elle ne dégage pas, de façon succincte, la redondance d'acteurs impliqués, mais plutôt les contrôles redondants ou inutiles.

-Le contrôle des finances publiques au Mali. D'indispensables réformes, de Guindo M., 2021. L'étude a mobilisé une importante quantité de données, notamment, des textes législatifs et règlementaires, des opinions de praticiens du contrôle, sans faire allusion à celles d'usagers du contrôle. Elle a démontré certes, que la multitude de textes porte beaucoup sur la structure des organismes en charge du contrôle (mouvements de création, de suppression, de recréation, de modification, de scission, etc.), mais sans approfondissement du pourquoi de tous ces mouvements. Même s'il y a un début d'amorce, selon l'auteur, le contrôle des finances publiques manque de vision systémique, et qui est l'une des principales causes de son inefficacité. Ce manque de vision systémique, toujours selon l'auteur, est dû en partie à l'absence de suites aux différents contrôles opérés. L'étude étant particulièrement portée sur la nécessité de réformes,

l'auteur recommande aussi la création d'une véritable Cour des comptes, l'institutionnalisation de l'audit interne, la suppression de certains corps d'inspection, sans pour autant insister, non seulement sur l'effet de redondance avec d'autres organes de contrôle, mais aussi, et surtout, sur une réelle volonté politique, laquelle a, à notre avis, une prééminence sur les textes et les organes au Mali.

III. Résultats

A. Aperçu sur l'évolution des finances publique (recettes et dépenses du budget d'Etat) au Mali durant la période 2014 - 2021

Le budget est aussi un document juridique dans la mesure, où il prend la forme d'un acte administratif en ce qui concerne les collectivités locales, les établissements publics et d'une loi concernant l'Etat : la loi de finances.

La loi de finances détermine pour un exercice budgétaire donné, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Il existe en général trois types de loi de finances qui sont :

- la loi de finances initiale autorise la perception des ressources, notamment par des prélèvements sous forme d'impositions de toute nature et l'exécution des dépenses prévisionnelles ;

- la loi de finances rectificative qui selon les besoins modifie en cours d'année certaines dispositions de la loi de finances initiale ;

- la loi de règlement qui arrête, chaque fin d'année budgétaire, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent qui en découle), ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget, décrit les opérations de trésorerie.

Les finances publiques au Mali se caractérisent par une croissance plus ou moins régulière des dépenses, due en grande partie à la volonté politique « *du déficit voulu* ». Bien que la dette publique ait augmenté en

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

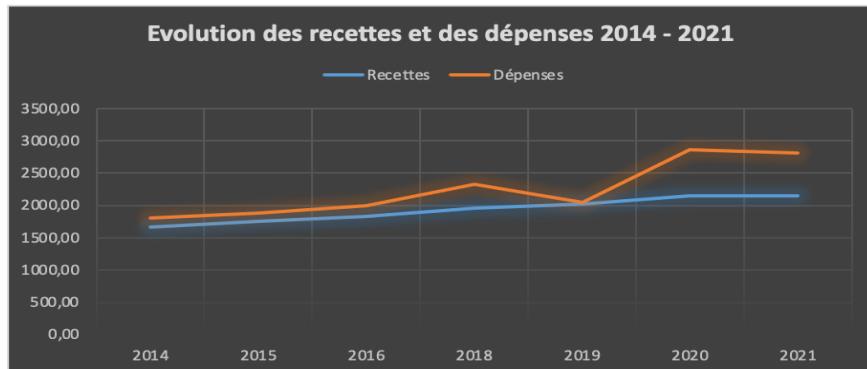
2021 pour atteindre 52 % du produit intérieur brut,¹ ce taux est encore loin de celui indiqué par le critère de convergence économique de l'Union économique et monétaire ouest africaine, qui est de 70 % de cet indicateur macroéconomique. Cette marge de manœuvre en matière d'endettement donne l'opportunité de sciemment augmenter les charges publiques par rapport aux ressources propres et de chercher d'autres sources pour le financement du déficit occasionné par des emprunts extérieurs ou par des émissions de titres du trésor public.

Partant de ce constat, le graphique 1 (p. 8) est édifiant sur l'évolution des deux composantes du budget de l'Etat en République du Mali.

De son redressement progressif, notamment, à partir de 2014, après l'enclenchement des difficultés engendrées par le coup d'Etat de 2012 jusqu'en fin 2021, l'économie malienne connaît une relative augmentation annuelle de ses ressources budgétaires passant de 1 660 milliards de francs CFA en 2014 à 2 155 milliards en 2021, soit un taux d'accroissement global de 29, 81 %. Ce taux croissant des ressources durant la période indiquée et malgré la crise a été beaucoup plus perceptible en 2020. Cependant, compte tenu du potentiel fiscal et de la marge de manœuvre de l'Etat, surtout en terme de participation au capital social des entreprises de production et aux autres sources non fiscales, cette progression du taux des ressources mobilisées reste encore faible (graphique 1).

Graphique 1 : évolution au Mali des recettes et des dépenses, de 2014 à 2021

¹ MEF *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT, 2021)*, avril 2022



Sources : données des administrations nationales (DGB, DNTCP, de 2015 à 2022) et le rapport n° 21/67 de mars 2021, FMI

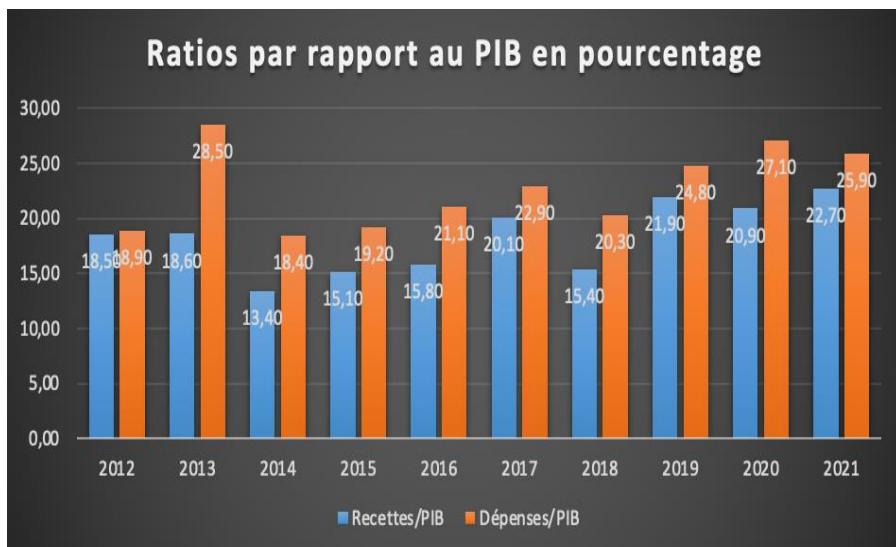
Quant aux dépenses engagées, elles connaissent une progression remarquable par rapport aux ressources générées passant de 1 806 milliards de francs CFA en 2014 à 2 808 milliards en 2021, soit, une croissance globale de 55,48 % sur la même période. Les finances publiques au Mali se caractérisent par une croissance plus ou moins régulière des dépenses, due en grande partie à la volonté politique « *du déficit voulu* ».

L'évolution des finances publiques peut être aussi aperçue sous l'angle du produit intérieur brut. Le produit intérieur brut étant un indicateur macroéconomique majeur, une comparaison des recettes et des dépenses du budget avec ce dernier requiert une importance particulière.

Le graphique 2 nous illustre aussi l'évolution des deux composantes du budget en rapport avec le produit intérieur brut durant la période indiquée.

Graphique 2 : ratios caractéristiques de l'évolution des composantes du budget de l'Etat par rapport au produit intérieur brut

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques



Source : données récapitulées des administrations nationales (DNCF, DGB, DNPD), de la BAD, OCDE, PNUD, 2015- 2022

Les ressources régulières tout comme les dépenses connaissent certes une augmentation, mais beaucoup plus en dents de scie par rapport au produit intérieur brut. Autres constats palpables, ce sont les taux élevés en pourcentage du produit intérieur brut et par an, des dépenses (28,50 % en 2013 ; 27,10 % en 2020) par rapport aux recettes (22,70 % en 2021 ; 21,90 % en 2019).

B. Analyse du système de contrôle interne ou contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle interne exercé au sein de l'administration, soit avant le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes (contrôle *a priori*), soit après le paiement ou le recouvrement (contrôle *a posteriori*). Ce contrôle administratif interne est effectué en général par voie hiérarchique, par la direction nationale du contrôle

financier, par l'inspection générale des finances et par le contrôle général des services publics. A ces structures de contrôle administratif, s'ajoutent les inspections générales du trésor, de la douane, des impôts, les inspections techniques de la plupart des ministères sectoriels ainsi que le contrôle effectué par le comptable public du trésor.

Malgré sa relative indépendance et « l'externalité » du mécanisme de contrôle, le bureau du vérificateur général exerce un contrôle appartenant au champ du contrôle administratif. Le contrôle administratif interne comprend le contrôle *a priori* exercé par voie hiérarchique et par la direction nationale du contrôle financier.

1. Contrôle administratif interne a priori exercé par la direction nationale du contrôle financier

La direction nationale du contrôle financier, placée sous l'autorité du ministère chargé de l'Economie et des Finances assure pour l'essentiel le contrôle *a priori* des opérations budgétaires. C'est une direction technique créée par l'ordonnance n° 85-30/P-RM du 19 décembre 1985. Son organisation et ses modalités de fonctionnement sont fixés par le décret n° 04-546/P-RM du 23 novembre 2004 qui a remplacé le décret n° 90-196/P-RM du 15 mai 1990.

Au terme de l'article 2 de l'ordonnance sus citée, la direction nationale du contrôle financier a pour mission :

-d'assurer le contrôle des finances de la République du Mali (budget d'Etat, des collectivités, budgets annexes et de tous autres budgets et comptes publics ainsi que les opérations de trésorerie correspondantes) ;

-d'exercer un contrôle financier au sein des entreprises nationalisées, des sociétés d'Etat, des offices, des régies, des sociétés d'économie mixte et des établissements publics ;

-d'informer et de conseiller le ministre chargé des finances pour tout projet de réglementation, d'instruction ou de décision ayant des répercussions sur les finances de la République du Mali.

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

Partant de ces missions, il est plus que plausible d'affirmer que le contrôle financier doit être un instrument visant à créer les conditions d'équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires des deniers publics et celui de la régularité dans le pilotage des dépenses publiques. Ce faisant, le contrôle financier doit aussi être centré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances, notamment l'identification et la préservation des risques budgétaires.

Tous les actes portant engagement de la dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et des règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires...

➤ Atouts

Le contrôle financier est pratiquement l'exclusif rempart qui peut prévenir des engagements irréguliers de dépenses par un ordonnateur : apposition préalable du visa du contrôleur financier avant le mandatement de la dépense.

Aussi, faudrait-il le souligner, la déconcentration progressive de ce contrôle par la mise en place de contrôleurs délégués auprès d'ordonnateurs contribue à rendre plus souple, plus efficace et plus efficiente le contrôle des opérations budgétaires.

Le contrôle financier est censé, de par ses missions, participer à l'expression de la bonne gouvernance, à la lutte contre la délinquance financière, à la maîtrise des dépenses publiques et même de façon générale à la lutte contre la pauvreté.

Autres avantages : la direction du contrôle financier élabore périodiquement les situations d'exécution des budgets publics, informe sur le rythme de consommation des crédits budgétaires, permet, par le

rapprochement de situations avec le trésor public, la consolidation du tableau des opérations financières.

Cependant, il est regrettable de constater que tous ces atouts du contrôle financier peuvent être sans rendement et sans efficacité, si le domaine des finances est gangréné par des pratiques peu orthodoxes de gestion de finances publiques.

Ainsi, M.T, adjudicateur de la commande publique atteste : « le contrôle financier au Mali n'est plus qu'un contrôle de routine, car, si tu payes les 10 à 15 % du montant de la commande au contrôleur, il t'aide à mieux habiller juridiquement ton offre qui sera ainsi conforme aux normes exigées ».

➤ Faiblesses

Les faiblesses du contrôle financier résident tout d'abord au niveau de l'objet de contrôle : la vérification de la conformité des opérations budgétaires avec la loi de Finances. C'est un simple contrôle documentaire, limité aux vérifications de la régularité administrative des dépenses publiques. La transmission des dossiers en retard constitue très souvent des entraves à l'efficacité du contrôle. Compte tenu du caractère préventif du contrôle financier, le manque de formation continue et de motivation à hauteur, l'absence de contrôle des contrôleurs peuvent constituer des risques importants de surfacturation des achats publics.

➤ Propositions

Pour éviter la routine et la simple vérification de la régularité administrative dans le contrôle des opérations budgétaires, certaines dispositions peuvent être envisagées, à savoir :

-l'élargissement du champ de contrôle *a priori* au-delà du simple contrôle de régularité en y instaurant des éléments du contrôle de l'efficacité dans la procédure d'exécution de la dépense publique ;

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

- la prévision des mécanismes d'approbation automatique des engagements pour favoriser les approbations électroniques ;
- la mise en place d'un dispositif indépendant de contrôle des contrôleurs ;

2. Contrôle administratif interne a posteriori effectué par l'inspection des finances et le contrôle général des services publics

L'inspection des finances, comme service central, est créée par l'ordonnance n° 00-059/P-RM du 28 septembre 2000. Elle a pour missions principales, conformément à l'article 2 de ladite ordonnance, de :

- contrôler le fonctionnement et l'action des services et des organismes relevant du ministère chargé des finances ;
- contrôler la gestion des deniers publics appartenant ou confiées à l'Etat, aux établissements publics qui leur sont rattachés. A cet effet, elle contrôle la régularité des opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ;
- veiller au respect et à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion administrative, financière et matérielle des services et des organismes du département ;
- assister les services ou organismes et les collectivités territoriales par des conseils de gestion ou la mise en œuvre de programme de formation pour contribuer à une gestion saine et efficace des services et des deniers publics.

Partant de ce constat, on peut dire que l'Inspection des finances est un instrument administratif de persuasion, de dissuasion et même de sensibilisation entre les mains de l'autorité de l'Etat dans sa politique de gestion efficace des deniers publics et de son administration.

L'inspection des finances est placée sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances et contrôle la gestion financière de toutes les structures qui reçoivent, détiennent ou gèrent des fonds publics. Elle est

plus précisément chargée d'examiner la marche des services financiers et comptables de l'Etat et du contrôle de la gestion financière des administrations publiques, civiles et militaires, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixtes et des établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat.

Les missions de vérification, d'enquête ou d'évaluations menées par l'inspection des finances, de façon concomitante souvent avec l'exécution, donnent lieu à l'établissement de rapports qui sont adressés au ministre de tutelle à qui l'inspection rend compte et au premier ministre en deux exemplaires.

Le contrôle général des services publics exerce également le contrôle *a posteriori* et est placé sous l'autorité du premier ministre. Cette structure a pour missions essentielles aussi, le contrôle des administrations, des services et des établissements publics, des organismes de toutes natures, faisant appel directement ou indirectement au concours financier de l'Etat et des collectivités publiques. Il est assigné à cette structure, la vérification des opérations des ordonnateurs, des comptes des comptables publics ; la recherche d'éventuelles pratiques de corruption ou de délinquance économique et financière dans les services et les organismes de contrôle.

➤ Atouts du contrôle administratif *a posteriori*

La création d'une cellule d'appui aux structures de contrôle de l'administration qui a en charge d'examiner les rapports des différentes structures de contrôle administratif afin de donner une suite appropriée à chaque rapport, constitue une avancée significative dans l'atteinte des objectifs assignés au contrôle administratif.

Le contrôle général des services publics, malgré son rattachement à l'administration, est l'une des institutions supérieures de contrôle et est aussi membre, au même titre que le bureau du vérificateur général, de « l'International Organization of Supreme Audit Institutions ».

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

➤ Faiblesses

Les structures de contrôle administratif *a posteriori* produisent des résultats intéressants, mais il existe des zones d'ombres en termes de taux de couverture de contrôle du budget de l'Etat (seulement 15 à 20 %), de nombre de missions assez faible et qui sont en grande partie des missions de constat de régularité et non d'audit, ou encore de missions commandées à la demande des autorités.

Aussi, faudrait-il le souligner, les deux structures de contrôle ont un fort besoin de rajeunissement leurs ressources humaines, car, selon S.D, agent à la sous direction-ordonnancement de la direction générale du budget : « *l'Inspection des Finances et même le Contrôle Général Services Public sont devenus des zones de recasement des futurs partants à la retraite qui ont de la peine à se concentrer pendant plus d'une heure de temps. Bref, ces structures sont synonymes de dépotoirs et sources de manque de dynamisme et de vitalité dans l'accomplissement de leurs missions*

 ».

➤ Propositions

Les contrôles internes sont de plus en plus effectués ou appuyés par des applications informatiques¹ : le système intégré de gestion des taxes et assimilés pour la fiscalité interne ; le système douanier automatisé pour la fiscalité de porte ; le système intégré de gestion des dépenses publiques du programme de réforme économique pour le développement (SIGD-PRED) pour la phase administrative de la dépense publique ; le système intégré de gestion des marchés publics pour la préparation de la commande publique ; la comptabilité matière pour la gestion du patrimoine de l'Etat. En dépit de ces efforts louables pour une plus

¹ M. GUINDO (2021) *Le contrôle des finances publiques au Mali D'indispensables réformes*, p. 37-38.

grande fluidité des opérations en matière de recettes et de dépenses, des suggestions peuvent être faites, notamment, pour :

-rendre plus attractives les structures de contrôle *a posteriori* afin d'avoir à disposition des cadres compétents des corps du domaine des finances ;

-résoudre le problème de ressources matérielles et financières en adéquation avec les tâches et les résultats attendus ;

-rationaliser l'organisation et le rôle des structures de contrôle administratif afin d'optimiser leur performance.

C. Analyse des structures de contrôle externe

1. Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel relève de la section des comptes de la Cour suprême qui est la plus haute instance juridique, administrative et de contrôle des comptes au Mali.

La Constitution (art. 23 et 81) et la loi organique n° 96-071 du 16 décembre 1996 (art. 82, 112, 122 à 140) confèrent à la section des comptes de la Cour suprême, de larges pouvoirs de contrôle (très étendus) sur les sociétés et les entreprises publiques, de même que les autres structures et organismes disposant ou bénéficiant d'un concours financier public. La Cour suprême déclare la conformité ou pas entre le compte administratif du budget de l'Etat et le compte du payeur général (art. 130 et 144 de la loi organique).

➤ Atouts

La section des comptes de la Cour suprême dispose de deux chambres compétentes : la chambre du jugement des comptes et la chambre de discipline budgétaire. La section dispose également de la possibilité d'infliger des amendes pour la non production des comptes ou la non-exécution des décisions juridictionnelles. Elle peut aussi mettre en débet

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

les comptables publics lors de la présentation des irréguliers. En effet, seul le président de la République échappe aux poursuites de cette section des comptes (art. 95 de la Constitution). La section peut aussi saisir le ministre de la Justice pour des faits constitutifs de crime ou de délit (art. 112 de la Loi organique).

➤ Faiblesses

-La section ne dispose pas de l'autonomie financière pour mener à bien sa mission. Etant une simple section, à l'image d'une division, son budget est intégré dans le budget de la cour suprême, ce qui limite considérablement sa marge de manœuvre.

-La section souffre également de problèmes d'effectif et de formation continue dans les techniques en audit.

➤ Propositions

Pour pallier ces insuffisances constatées, certaines mesures peuvent être prises, comme :

-ériger la section en Cour des comptes avec la possibilité d'être membre à part entière de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle ;

-doter la section en moyens afin qu'elle puisse être en mesure de mener à bien ses missions, conformément aux normes méthodologiques de travail exigées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle.

2. Contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire s'opère d'abord par le vote du budget ou l'adoption de la loi de finances de l'année. Ce vote autorise l'exécutif à percevoir les recettes prévisionnelles et à exécuter les dépenses envisagées.

Aussi, revient-il au Parlement d'adopter la loi de règlement qui sanctionne l'exécution effective de la loi de finances.

➤ Atouts

L'Assemblée nationale dispose d'une commission des finances, de l'économie et du plan et qui est responsable du contrôle parlementaire. La commission peut faire appel à toutes les compétences qu'elle juge utile tant au sein de l'Assemblée nationale qu'à l'extérieur pour l'assister dans sa tâche. Tous les partis politiques présents à l'hémicycle sont représentés à la commission des finances, de l'économie et du plan.

➤ Faiblesses

Les membres de la commission sont issus d'horizons divers. Ils ne sont pas forcément du domaine de l'économie, des finances ou du secteur bancaire. Cet état de fait peut avoir un impact sur la qualité de la prestation de la commission.

La commission est contrainte dans son rôle par le manque de moyens humain, matériel et financier, qui affecte la qualité et limite l'efficacité de l'intervention de la commission.

➤ Propositions

Les insuffisances engendrées par la disparité de provenance des élus et le manque de moyens peuvent être comblées par le renforcement continu des capacités tant des élus-parlementaires que des techniciens d'appui ; la mise en place des mécanismes de suivi (par des experts) des projets d'investissement et de développement.

3. Bureau du vérificateur général

Le vérificateur général du Mali a été institué par la loi n° 03-030 du 25 août 2003. Son institution répond à un soucis d'innovation dans le dispositif institutionnel de contrôle au Mali à travers la mise en place

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

d'une autorité administrative indépendante chargée de la vérification générale dont les missions doivent contribuer à une meilleure gestion des ressources publiques.

➤ Atouts

L'esprit du cadre juridique du bureau est imprégné des valeurs et des principes d'indépendance prescrits dans les textes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle. Le vérificateur général est une institution administrative et indépendante. Il exerce un mandat unique non renouvelable et est recruté sur la base d'une procédure collégiale et indépendante. Il dispose d'une autonomie financière (un budget annuel d'environ 4,5 milliards de francs CFA) et recrute son personnel. Il prête serment et il ne peut lui être opposé le secret professionnel et arrête librement son programme de travail.

Tous ces aspects sus évoqués renforcent l'idée qu'au Mali, le bureau du vérificateur général est pratiquement la seule institution supérieure de contrôle digne de ce nom. Une enquête de terrain (tableau 1) confirme cette hypothèse. L'enquête a porté sur l'administration à trente agents d'un questionnaire de trois structures de contrôle censées être des institutions supérieures de contrôle au Mali : l'Assemblée nationale, la Cour suprême et le bureau du vérificateur (tableau).

Tableau 1 : relatif aux opinions d'enquêtés (30 agents) sur certains aspects pertinents du Contrôle des Institutions Supérieures de Contrôle au Mali

Institutions / Aspects de Contrôle	s		Contrôle de la section des comptes CS		Bureau du Vérificateur	
	oui	non	oui	non	oui	non
Régularité des	10	-	10	-	10	-

opérations						
Qualité de la gestion des ordonnateurs et des comptables	2	8	3	7	10	-
Indépendance fonctionnelle et organisationnelle	-	10	-	10	10	-
Autonomie financière	-	10	-	10	10	-
Ressources humaines adéquates	1	9	2	8	6	4

Source : enquêtes de terrain, 2021

L'analyse des données du tableau 1 nous édifie sur le fait que l'aspect-contrôle de la régularité des opérations a été confirmé par tous les enquêtés des différentes structures concernées. L'aspect-qualité de la gestion des ordonnateurs et des comptables est très significatif au niveau du bureau du vérificateur général, dû au fait que ce bureau dispose de l'autonomie financière et d'indépendance dans son organisation et son fonctionnement (réponses affirmatives des dix agents enquêtés). L'aspect-indépendance fonctionnelle et organisationnelle atteste cette particularité du bureau du vérificateur général (confirmation faite par tous les agents enquêtés dudit service). Quant à l'aspect-ressources humaines adéquates, les réponses des enquêtés des deux autres structures indiquent que ces deux structures n'ont pas de ressources qualifiées en la matière. Les élus de la nation, par exemple, qui sont élus par le suffrage quinquennal, n'ont pas, dans la majeure partie des cas, les qualifications requises de contrôleurs pour mener à bien cette tâche.

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

➤ Faiblesses

Le vérificateur général contrôle la gestion qui a été faite des ressources publiques par les services centraux et déconcentrés (entreprises publiques à caractère administratif, entreprises publiques, collectivités locales), les programmes de développement, les délégations de service public, notamment, les associations et organisations non gouvernementales qui reçoivent des subventions publiques. Ce contrôle porte, en général, sur la régularité des actes de gestion et aussi la performance et l'efficacité des dépenses effectuées.

Cependant, force est de constater que les vérifications opérées ont beaucoup plus trait à des vérifications financières de conformité qu'à celles de performance et d'efficacité. Sur la trentaine de missions de vérification en 2013 et 2014, seulement, trois missions étaient des missions de vérification de performance et d'efficacité. Aussi, convient-il de le noter, les missions de vérification, à notre avis, sont très insuffisantes (seulement 34 missions en deux ans), compte tenu du nombre de structures à vérifier.

Dans le but de sauvegarder l'intérêt général, il serait idoine d'étendre au vérificateur général, les dispositions du Code de procédure relatives aux priviléges de juridiction accordés à certains agents publics comme les ministres, les gouverneurs de région...

IV. Discussions

L'analyse des données de terrain démontre que, malgré une timide progression des ressources et même des dépenses budgétaires, un déséquilibre existe entre ces deux composantes du budget de l'Etat.

Cette situation de déficit public donne lieu à des thèses contradictoires selon les approches concernant surtout l'équilibre versus le déséquilibre budgétaire. Si l'équilibre budgétaire conçu par la doctrine financière classique est considéré comme une « panacée », une règle sacro-sainte des

finances publiques¹ dans le but d'atteindre une gestion budgétaire de qualité, la marge entre ressources à générer et charges à exécuter s'apprécie comme un instrument d'action économique par l'approche dite keynésienne.

Le principe d'équilibre classique des finances publiques (fin XVIII^{ème} siècle-XIX^{ème} siècle), appelé approche classique repose sur une égalité arithmétique des deux composantes du budget : l'ensemble des recettes est égal à l'ensemble des dépenses. Donc, le principe de l'équilibre comptable s'impose comme un dogme et devient un principe intangible et cardinal du système libéral, dans lequel, le rôle de l'Etat doit être mineur en se limitant aux fonctions régaliennes ou aux missions traditionnelles de la puissance publique (diplomatie, police, justice, armée)². Le modèle classique des finances publiques veut éviter que l'intervention financière de l'Etat ne vienne perturber les libertés économiques sur le marché et ne constitue guère une source d'inefficacité économique freinant du coup le libre jeu sur le marché. L'approche préconise trois principes sacro-saints, à savoir : la neutralité budgétaire, la limitation des dépenses publiques et l'équilibre budgétaire. Certains auteurs (leurs écrits surtout) étaient singulièrement attachés à ces principes classiques libéraux, notamment A. Smith (1776), T.R. Malthus (1798), D. Ricardo (1817), F. Bastiat (1848, 1850).

Le principe d'équilibre des finances publiques est critiqué par l'approche keynésienne qui justifie sa thèse par le fait que le marché, dans son fonctionnement peut être défaillant, car, il ne permet pas d'atteindre très souvent l'équilibre économique optimal, ce qui provoque parfois des

¹ E.H.T. DIOUF, *L'équilibre budgétaire en droit positif sénégalais*, 2015.

² G. POMMIER, *Le principe d'équilibre des finances publiques : une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni)*, IEP Strasbourg, 2013.

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

déséquilibres économiques. Selon l'approche, la politique économique d'un pays doit tenir compte des variations de l'équilibre budgétaire. Il s'agit surtout, d'optimiser ces variations en vue d'atteindre certains objectifs, notamment, la stabilisation de l'activité économique, la redistribution des revenus de façon à soutenir la consommation, la promotion de la croissance économique, le tout soutenu par une politique monétaire. J. M. Keynes¹ a été un fervent défenseur de la nécessité de l'équilibre macroéconomique par l'intervention de l'Etat, surtout, pendant les périodes de creux économiques (conjonctures, crises).

Cependant, face aux multiples crises, de dimensions différentes que connaît le monde, le modèle keynésien d'intervention de l'Etat dans la sphère économique est de plus en plus remis en question, car, selon beaucoup de défenseurs de la théorie néolibérale, il est incapable de résoudre le problème de chômage et devient de plus en plus coûteux et inefficace pour les finances publiques.

Une nouvelle approche appelée approche néoclassique ou néolibérale atteste que l'utilisation du budget comme instrument de politique économique s'avère inefficace et même nocive conduisant ainsi à des excès comme l'effet d'éviction² ou encore la rigidité de l'offre.

¹ J.M. KEYNES, *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*, 1936

² Il s'agit en substance du théorème « d'équivalence ricardienne » de Barro (1974) qui met en exergue l'inefficacité d'une politique économique associant la réduction des impôts et l'augmentation de la dette publique ; de l'approche de l'effet d'éviction financière développée par M. DIETSCH (1985) mettant aussi en cause l'inefficacité de la politique budgétaire qui peut être source de changement de taux d'intérêt. Ces derniers tendent également à pénaliser et à remplacer l'investissement privé et la dépense privée par la dépense publique.

Face à ce discrédit de l'action publique, une nouvelle doctrine managériale « New Public Management », développée dans les pays anglo-saxons depuis les années 1970, puis, en Europe dans les années 1980-1990, va prendre corps dans les pays en développement pendant la première décennie du XXI^{ème} siècle. Orientée vers la discipline budgétaire et la rationalisation des dépenses publiques (gestion axée sur les résultats cette nouvelle doctrine est appuyée et cadrée au Mali par des directives édictées par la commission de l'Union économique et monétaire ouest africaine, lesquelles directives sont transposées dans les textes législatifs des différents pays membres. Ainsi, avec ces différentes mesures d'accompagnement, le déficit public est beaucoup plus autorisé par nécessité que par volonté politique.

*
* *

De l'analyse de ces structures de contrôle, le constat général qui se dégage, est que l'accent est mis sur l'aspect juridique, notamment, le contrôle de régularité des opérations budgétaires, c'est-à-dire la conformité des opérations avec les textes juridiques en vigueur.

Au regard des tâches et des missions confiées, on observe aussi une situation de redondance, car il est souvent confié à plusieurs structures la même tâche à exécuter. La grande hétérogénéité des contrôles (administratif, juridictionnel, politique, financier...) effectués par des agents et des structures aux statuts et aux positions variés, ne facilite ni l'efficacité, ni l'efficience dans l'exécution des mesures de contrôle des entreprises et sociétés d'Etat.

La collaboration entre les structures de contrôle est à renforcer, notamment entre le bureau vérificateur général et les autres structures, gage d'efficacité dans les régularisations financières. En effet, le budget annuel dudit bureau étant estimé à plus de 4 milliards de F CFA, il serait

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

très difficile d'admettre qu'à travers la collaboration entre le vérificateur et les autres structures, les recouvrements réalisés, par exemple entre 2011 et 2015, se chiffrent à seulement six milliards sur des centaines de milliards d'irrégularités constatées.

Au-delà de tout ce qui est sus- évoqué, les structures de contrôle ont un fort besoin d'appui et de volonté politique pour mener à bien les missions qui leur sont confiées.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARRO R.J., (1974). "Are Government Bonds Net Wealth ?" *Journal of Political Economy*, V. 82, n° 6, pp. 1095-1117.
- BOUVIER M. et al., (2016). *Finances publiques*, 14^{ème} édition, Lextenso éditions, LGDJ, 880 p.
- DIETSCH M., (1985). *Les Imperfections des marchés et l'effet d'éviction directe de la dette publique. Cas de la France*, Paris, Economie et Société, pp. 81-108.
- DIOP M., (2014). *Finances publiques sénégalaises*, 2^{ème} édition, Edition Clairafrique, Dakar, p. 307.
- DEVAUX G., (1957). *La comptabilité publique*, Paris, Tome 1, PUF, p. 248.
- FABRE F.J., (1968). *Le contrôle des finances publiques*, Collection SUP L'économiste, n° 8, Paris, p. 204.
- GUINDO M., (2021). *Le contrôle des finances publiques au Mali. D'indispensables réformes*, L'Harmattan Mali, p. 518.
- KEYNES J.M., (1936). *Théorie Générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*, p. 407.
- MEDE N. et al., (2017). *Finances publiques Espace UEMOA /UMOA*, L'Harmattan Sénégal, p. 548.
- MEF, (avril 2022). *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (SDMT)*, Bamako, p. 8.
- OUATTARA T. A., (2002). *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Edition Jamana, Bamako.
- POMMIER G., (2013). *Le principe d'équilibre des finances publiques : une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni)*, IEP Strasbourg, p. 110.
- TOUNKARA S., (2020). *Réforme des finances publiques au Mali : approche comparée avec l'expérience française*, Harmattan Mali, p. 248.
- <https://www.afrilex.U-bordeau4.fr> TOURE C. *Le système de contrôle des finances publiques au Mali*, consulté le 19 avril 2016 et en 2020

Analyse systémique du système de contrôle des finances publiques

<https://www.imf.org> TOURE A.. DG du budget (2011). *Améliorer la gestion des dépenses publiques au Mali, Conférence sur les grands défis et opportunités du Mali*, consulté en mai 2016 et août 2020

www.bvg-mali.org Communication du vérificateur général (décembre 2011) au séminaire de l'IGE, *l'Inspection générale d'Etat et les inspections ministérielles face au défi de la bonne gouvernance*, Abidjan, décembre 2011, consulté en avril 2018 et en 2020

<https://www.imf.org> (2002). « Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques de la profession comptable privée », République du Mali, *Report n° 27066*, Vol. I, nov. 2002, consulté en juil. 2020

LES CLIVAGES SOCIAUX ET LA PAIX DÉMOCRATIQUE

**Jean Njoya,
professeur titulaire de science politique
vice-recteur chargé des enseignements, de la
professionnalisation et du développement des TIC
Université de Dschang (Cameroun)**

Résumé : Le texte proposé traite des rapports entre les clivages sociaux et la paix par la démocratie. La problématique est celle d'une paix durable dans une société fortement clivée et à fort potentiel conflictogène. Nous avons d'abord procédé à une nomenclature des clivages où il est observé un caractère européocentrique de la théorie classique proposée par Seymour Martin Lipset et Stein Rokkan ; n'ayant pas pris en compte la dynamique des clivages hors-contexte européen notamment celle de l'Afrique. Sur ce dernier trait, nous avons montré que l'Afrique présente une singularité, car contrairement au modèle de Rokkan et de Lipset, l'émergence des clivages dans ce contexte n'était pas liée à l'émergence de l'Etat-Nation, même si elle a charrié sur certains traits un phénomène de violence dans sa survenance. En tout état de cause, quelle que soit la nature des clivages, ces polarités multiples portent toujours un potentiel conflictogène qui mobilisent les entrepreneurs de l'arène politique.

L'on peut au bout du compte gérer cette délicate question par l'option pour une démocratie inclusive débarrassée des biais culturalistes ; aussi avons-nous proposé le modèle de « démocratie ensembliste » en

Jean Njoya

immersion sociale pouvant répondre à cette exigence. Il s'agit in fine de reconnaître la « démocratie des autres ».

Mots-clés : Clivages, Culturalisme, Démocratie d'ailleurs, Conflictogène, Ethnicité, Etat-Nation, Primordialisme, Démocratie ensembliste.

Abstract: The proposed text deals with the relationship between social divisions and peace through democracy. The issue is that of a lasting peace in a strongly divided society with a high potential for conflict. We first proceeded to a nomenclature of the cleavages where it is observed a Eurocentric character of the classical theory proposed by Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan; not having taken into account the dynamics of cleavages outside the European context, in particular that of Africa. On this last feature, we have shown that Africa presents a singularity, because contrary to the model of Rokkan and Lipset, the emergence of cleavages in this context was not linked to the emergence of the Nation-State, even if it carried on certain features a phenomenon of violence in its occurrence. In any case, whatever the nature of the divisions, these multiple polarities always carry a potential for conflict that is mobilized by entrepreneurs in the political arena.

In the end, we can manage this delicate question by opting for an inclusive democracy free of culturalist biases; so we have proposed the model of "group democracy" in social immersion that can meet this requirement. It is ultimately about recognizing the "democracy of others".

Keywords: Cleavages, Culturalism, Democracy from elsewhere, Conflictogen, Ethnicity, Nation-State, Primordialism, Democracy as a whole.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

Maurice Duverger a en 1964 proposé une discrète définition de la politique tirée des démarcations idéologiques de son époque : « comme Janus - écrivait-il -, la politique a deux faces, elle est à la fois une lutte des pauvres contre les riches, des asservis contre les puissants, et un effort pour surmonter cet organisme en s'approchant de la cité juste rêvée par Aristote »¹. Le maître n'avait certainement pas épousé la palette foisonnante des clivages que charrie toute société politique ; tout au moins avait-il l'intuition de révéler l'une des faces les plus bigarrées du Janus politique. La société politique est, pour ainsi dire traversée par des divisions multiples, divisions matérialisées par des démarcations et des frontières génératrices et régénératrices des identités tout aussi multiples.

La notion de clivage plus neutre traduit mieux, ces polarités multiformes, et ne perd cette neutralité que, lorsque lui est adjoint un adjectif qualificatif. C'est en géologie que l'on peut tirer une ébauche de définition qui pourrait donner sens à la conception que les socio-anthropologues lui réservent. Le concept est en effet rattaché aux plans cristallins déterminés par la structure atomique tridimensionnelle de chaque espèce minérale ; en conséquence, le clivage est une facture le long des faces, qui suivent l'organisation de ses couches atomiques ou de leur système. C'est donc une propriété des minéraux de se fendre. Ce clivage est le « phénomène caractéristique de la cohésion dans les cristaux »².

Ce qu'on peut en retenir c'est la cassure, la fragmentation de la matière; mais la brutalité de ces expressions fait que cette définition bien que suggestive, ne reçoive pas une confortable hospitalité dans les sciences sociales. L'on peut donc par précaution sémantique les commuer

¹ Maurice DUVERGER, *Introduction à la politique*, Paris, Gallimard, 1964. La citation se retrouve en 4^e de couverture.

² Albert AUGUSTE, *Cours de minéralogie*, 1908.

Jean Njoya

avantageusement en démarcations ou en frontières, afin d'induire dans le concept, la nature fondamentalement relationnelle et interactionniste de l'homme.

Le clivage dans son appréhension neutre, est une séparation, une différenciation, un fractionnement des groupes sociaux, politiques, idéologiques, culturelles etc. Cette définition inclusive regroupe la préoccupation de Stefano Bartolini, notamment celle de considérer que « la connotation théorique du concept de clivage se réfère à la combinaison d'orientations, selon les intérêts ancrés dans la structure sociale, orientations culturelles, idéologiques enracinées dans le système normatif et des modèles de comportement exprimés dans l'appartenance à une organisation et repérable dans l'action »¹.

Aucune définition n'étant exempte de biais cognitif, nous considérons le clivage - avec la claire conscience d'en payer le prix -, comme toute séparation, toute différenciation, toute scission qui s'opère au sein des groupes sociaux dans leur pluralité (économique, social, culturelle, idéologique, religieuse etc. et qui sans rivalités violentes, charrie néanmoins un potentiel conflictogène latent. Nous la ramerons pour des besoins de cohérence analytique, aux clivages identitaires qui s'adossent sur le socle socio-anthropologique de la société politique.

La problématique des clivages a été jusque-là abordée sous le prisme occidentalocentrique, et n'a retenu que les dichotomies liées aux révolutions européennes². Cette orientation initiée par Stein Rokkan, a le

¹ Steffano BARTOLINI, « la formation des clivages », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, 2005, p. 9.

² C'est notamment la tentative de Rokkan à partir des grands clivages historiques de l'Europe. Le clivage Etat/Eglise, centre-péphérie, bourgeoisie/ouvriers, élites rurales-élites urbaines (Stein ROKKAN et Seymour Martin LIPSET, *Structures des clivages, système des partis et alignement des électeurs*, Ed. Université de Bruxelles, 2009.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

profil exact des théories fondatrices trop formalistes, et surtout n'aménageant que les fonts baptismaux d'un paradigme que les recherches ultérieures viendraient consolider. Bien qu'ayant fait accessoirement allusion aux éléments culturels, Rokkan n'a pas exploré les profondeurs magmatiques du socle socio-anthropologique des sociétés exotiques. Or, dans le contexte africain singulièrement, la politique est fortement structurée par une mobilisation latente ou manifeste des clivages identitaires (ethnique ou culturelle), à fort potentiel conflictogène, qui pose un problème de régulation sociale.

Notre problématique tourne autour de la conciliation entre cette bigarrure sociale et la nécessité d'une régulation démocratique. Autrement dit, le pluralisme identitaire est-il soluble dans la démocratie ? L'hypothèse subséquente en est que, si la notion de clivage est libérée de sa connotation occidentalocentrique et élargie à d'autres sphères géographiques, elle ajouterait une plus-value inclusive tirée des formules démocratiques d'ailleurs. Il est dès lors plausible de vérifier cette proposition en examinant d'abord les clivages comme marqueurs sociaux de fractionnement situés spatialement (I), et ensuite en montrant comment une démocratie inclusive peut tempérer le potentiel conflictogène qu'ils charrent (II).

I. Les clivages sociaux par ses marqueurs de fractionnement constituent une réalité socio-anthropologique théoriquement marquée d'un biais cognitif et d'un potentiel conflictogène

xyzL'évolution de la théorie des clivages consacre une variabilité géographique, qui témoigne de la capacité de toute société à secréter des fractionnements aux nuances et aux variations qui épousent son système culturel. La construction sociale des clivages est intimement liée aux processus historiques de constitution de leur lieu de production. Il va de soi que dans le contexte européen, le répertoire théorique y afférent ait été

Jean Njoya

marqué par l'allusion à l'Etat-nation, et au processus révolutionnaire de son émergence, processus malheureusement érigé en type-idéal analytique.

L'on note aujourd'hui une mutation théorique qualitative qui désenclave la réflexion pour une approche intégrée qui prend en compte les facteurs socio-anthropologiques qui singularisent les sociétés africaines; il y a donc une variabilité géographique des clivages sociaux que l'émancipation de la théorie classique nous permet de visualiser (A). En outre, la théorie de la mobilisation¹ a tout aussi permis de considérer ces clivages comme des ressources politiquement convertibles, d'où leur potentiel éminemment conflictogène. Les clivages ne le sont pas d'ordinaire, c'est leur mobilisation par les acteurs sociaux qui crée les conditions de leur accès à la conflictualité (B).

A. Variabilité géographique des clivages

Les premiers efforts de systématisation théoriques des clivages ont porté sur l'Europe, avec une attention particulière portée sur le phénomène révolutionnaire, comme moteur des fractionnements sociaux. Hors contexte occidental, la théorie anthropologique de l'ethnicité a révélé d'autres formes de clivages plus spécifiques aux tropiques.

1. Théorie classique des clivages est européocentrique, et a partie liée avec la révolution et l'émergence de l'Etat-Nation

Seymour Martin Lipset et Stein Rokkan considèrent que les clivages sont des lignes de démarcation fortes qui se traduisent politiquement et s'expriment au sein d'une entité politique souveraine qu'est l'Etat. Ils établissent une corrélation entre les clivages et la structuration des

¹ Erik NEVEU, « La mobilisation des ressources », in *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 49-60.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

systèmes partisans¹. Les deux auteurs se sont intéressés aux systèmes partisans dans la perspective de la sociologie politique comparée, en se posant une série de questions, les unes ayant trait à la genèse des contrastes et des clivages à l'intérieur de la communauté nationale, en étudiant en même temps, les conditions de développement d'un système stable de clivages et d'oppositions dans la vie politique ; les autres ayant partie liée avec les attitudes politiques de la masse des citoyens dans le système des partis existant. Leur ouvrage séminal² articule la problématique de la construction de l'Etat dans le contexte européen, de l'émergence des partis politiques et la question des tendances lourdes du comportement électoral.

En tenant pour acquis que la typologie proposée par ces acteurs n'épuise pas la riche complexité des fragmentations sociales que pourrait charrier une société politique - un clivage pouvant en cacher un autre³ -, leur modèle offre pourtant une cohérence au constat d'éclatement et de confusion, tributaire des révolutions européennes. Leur objectif principal a été de produire une théorie explicative des variations dans les systèmes partisans à partir d'une socio-histoire de la formation de l'Etat-Nation, et du passage au suffrage universel.

Ils retiennent comme variables explicatives de la sociogenèse de l'Etat-Nation, non les éléments intrinsèques de la domination comme chez

¹ Pascal DELWIT, « Les clivages et la structuration des systèmes partisans », in *Pouvoirs : Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 179, pp. 5-16.

² Stein ROKKAN, Seymour, Martin LIPSET, *Structures des clivages, systèmes des partis et alignement des électeurs*, Université de Bruxelles, 2008.

³ Dave SINARDET, « Un clivage peut en cacher un autre: anciens et nouveaux clivages en Belgique », in *Le dossier, Les clivages structurent-ils encore la société ?* 2005, n° 2000.

Jean Njoya

Norbert Elias¹, mais des éléments extrinsèques, déclinés sous trois variables et deux axes géographiques majeurs, notamment l'axe territorial qui tient compte de la distance aux centres politique et économique principaux, l'axe économique qui facilite l'émergence de l'Etat par la proximité des réseaux de commerce, et l'axe culturel qui apprécie la trajectoire de la fondation de l'institution étatique à travers les rapports à la religion catholique et à la réforme. Les deux axes géographiques étant à la fois horizontal et vertical (Est-Ouest, Nord-Sud). Il est clair au demeurant qu'aucune évocation de nature spécifiquement anthropologique n'apparaît en filigrane dans cette approche axiale.

Il en résulte tout de même une corrélation très forte entre le renforcement de l'Etat-Nation, et la distance avec Rome d'une part, et la constitution d'une religion reformée d'autre part. De même ont-ils justifié l'émergence de l'Etat par la constitution des centres urbains ayant exercé une attraction centripète sur la périphérie. Les clivages naissent donc dans ces conditions ; mais plus largement Stein Rokkan considère que les clivages « ont tous pris la forme de mouvements de protestation contre l'élite nationale établie et des standards culturels, et se sont inscrits dans une large vague d'émancipation et de mobilisation² ». D'où l'identification de deux révolutions - nationale et industrielle -, dans l'histoire européenne qui ont respectivement impulsé l'Etat-nation, et le développement du capitalisme. Chacune de ces révolutions porte la marque des clivages dont quatre constituent pour Rokkan les plus saillants ; notamment les clivages travailleurs-possédants, Eglise-Etat, urbain-rural, centre-périphérie.

¹ Norbert ELIAS, *La dynamique l'occident*, Paris, Pocket, 2003.

² Stein ROKKAN et Seymour Martin LIPSET, *op. cit.* Les auteurs y ajoutent la révolution internationale qui engendre l'opposition entre les « possédants » et les « travailleurs » dans la dimension fonctionnelle, et l'opposition « secteur primaire » et « secteur secondaire », dans la dimension territoriale et culturelle.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

Le clivage centre-péphérie est largement tributaire des luttes de constitution de l'Etat, et de la résistance périphérique à la dynamique de centralisation et d'uniformisation politique. La bataille féroce entre les partisans de la centralisation et ceux qui en étaient hostiles, a été le moteur de ce clivage. Cette division demeure présente dans la vie politique moderne au regard de la vitalité des mouvements autonomistes qui connaissent un nouvel essor. Le clivage centre-péphérie selon Rokkan, est donc tout naturellement issu de la révolution nationale.

La division possédants-travailleurs tributaire de la révolution industrielle, consacre l'opposition entre les détenteurs du capital et la force du travail, et a été très influencée par la théorie marxiste; d'où la nette démarcation entre les partis ouvriers et les partis bourgeois. Il est clair que dans ce contexte de « lutte de classes », les partis socio-démocrates, socialistes, communistes, apparaissent comme une conséquence de la révolution industrielle; puisqu'ils s'opposent aux partis libéraux et conservateurs dont les programmes politiques sont axés sur la défense de l'entreprise privée avec subséquemment l'abaissement des charges sociales et la réduction des dépenses publiques.

Le clivage rural-urbain, résulte également de la révolution avec comme corolaire l'urbanisation. Le phénomène partisan est apparu pourtant dans ce contexte comme un phénomène de faible amplitude. Les partis agraires se retrouvent exceptionnellement dans les pays scandinaves et les cantons suisses protestants. Il n'existe pourtant pas de partis urbains auxquels ils pourraient s'opposer idéologiquement. Aussi apparaissent-ils comme des phénomènes infiniment contingents.

Dans le clivage Etat-Eglise, l'opposition entre les forces du cléricalisme et les anticlériaux ont sous la révolution nationale, renforcé la volonté d'indépendance de l'Etat vis-à-vis de l'Eglise. Cette facture a été renforcée par le principe de la laïcité de l'Etat inspirée de la Révolution française et acté en 1901 dont l'idée fut la tolérance vis-à-vis de toutes les religions.

Les points d'ancrage du clivage ont eu pour fixation le rôle de l'Eglise dans les œuvres sociales, dans la définition de la morale et de l'éthique. A l'inverse, ce clivage n'existe pas là où la légitimité de l'Etat est théocratique comme en Irlande où l'Eglise a joui jusqu'à une période relativement récente d'un statut spécial; pas davantage n'existe-t-il dans les pays protestants où les Eglises postérieures à l'Etat ne sont jamais entrées en concurrence avec lui.

Les fractures jusque-là observées ont la particularité d'être situées en Europe dans un enfermement théorique qui révèle les limites heuristiques du paradigme. Aussi, pointe-t-on le caractère ethnocentrique ou précisément occidentalocentrique de cette théorie; en ce sens, sa prospérité tropicale ne pouvait apparaître que fort limitée; ne pouvant s'appliquer à un contexte extra-européen, son émancipation a alors permis la prise en compte des facteurs socio-anthropologiques des autres sociétés.

2. L'émancipation de la théorie des clivages et la prise en compte des facteurs socio-anthropologiques: la force structurante du clivage matriciel ethnoculturel dans le contexte extra-occidental.

Tristes sont les tropiques¹, terrain d'expérimentation des outils théoriques extravertis au rendement fruste. Peut-on par exemple cerner le caractère clivé des sociétés politiques africaines à travers le prisme des dichotomies Eglise-Etat, rural-urbain, possédants-travailleurs, centre-péphérie, sans solder la question préjudicelle de leur contextualisation?

¹ Claude LEVI-STRAUSS, *Tristes tropiques*, Paris, Plon, 1955. Levi-Strauss ironisait au travers d'une alternative : soit ces sociétés sont « étrangères », ou alors leurs différences radicales m'empêchent de les connaître vraiment. En tout cas, l'ethnologue considérait *in fine* que la différence est une pure illusion. L'ethnologue va à la recherche de la culture de l'autre en se détachant de toutes celles qu'il a pu connaître, l'essentiel étant d'y aller et venir comme un fantôme (pp. 126-127).

Les clivages sociaux et la paix démocratique

Certes, la théorie rokkanienne demeure pertinente car, elle inscrit les clivages dans leur historicité et propose au surplus une théorie de dégel des principales alternatives partisanes. Toutefois, l'eurocentrisme du modèle et les transformations ultérieures des sociétés modernes ont rendu problématique le paradigme. On est en droit de penser avec Pascale Delfosse que « les références aux clivages en ont réduit la portée à plus de modestie explicative » pour appréhender d'autres réalités nouvelles¹.

Dans la plupart des Etats africains, les clivages majeurs se sont constitués et cristallisés avant l'avènement des types idéaux rokkaniens. En effet, le clivage majeur est identitaire et tenu dans les frontières ethniques². Les anthropologues classent les traits de l'ethnicité dans la catégorie dite de primordialité³, fonctionnant avec des rituels de conduite introvertis incapables d'organiser les dialogues entre « nous » et les « autres ». Pascale Delfosse souligne même que « leur activation pourrait servir à renforcer les lignes de démarcations⁴ ».

Il s'agit de considérer paradigmaitiquement l'ethnie comme une substance avant de raisonnablement la considérer comme un phénomène politique construit. On peut sous bénéfice inventaire considérer que le

¹ Pascale DELFOSSE, « La théorie des clivages: où placer le curseur ? Pour quels résultats ? », *Revue internationale de Politique comparée*, 2008/3, vol. 15, p. 363-388.

² Les historiens et les ethnologues les estiment minimalement à 230 groupes ethniques au Cameroun (Mveng ENGELBERT, *Histoire du Cameroun*, Paris, Présence Africaine, 1963; Jean-Claude BARBIER, « Les groupes ethniques et les langues », in *Encyclopédie de la République unie du Cameroun*, Douala, NEA, 1981, pp. 239 à 260).

³ Ph. POUTIGNAT, J. TREIFF-FENART, *Théorie de l'ethnicité suivie des groupes ethniques et leurs frontières de F. Barth*, Paris, PUF, 1995.

⁴ Pascale DELFOSSE, *op. cit.*, p. 367.

clivage africain est logé dans la matrice ethnoculturelle, qui structure pesamment les autres formes de clivages ; phénomène quasi inexistant dans les variables analytiques de Lipset et Rokkan, cette matrice est le lieu géométrique de la production et de la reproduction des frontières, l'origine commune de fixation des symboles, des mythes et des souvenirs ; elle est aussi le lieu de l'attestation catégorielle par le pouvoir de nommer le « nous » et les « autres ».

La pertinence de ce clivage matriciel tient à deux arguments spécifiques : d'abord le clivage ethnoculturel, est antérieur aux types idéaux d'inspiration européenne sus-évoqués (Eglise-Etat, urbain-rural, possédants-travailleurs, centre-périphérie). L'Etat du moins dans sa conception moderne étant une réalité très récente¹, l'Eglise lui ayant été consubstantielle (cas de la France), la révolution industrielle ayant pour sa part créé la fracture entre possédants et travailleurs, il est plausible de noter que pareilles mutations n'ont pas eu cours en Afrique précoloniale et postcoloniale ; elle a juste du reste subi les effets induits de leur transposition structurelle.

Sa valeur explicative tient tout aussi à « l'effet de halo² » qu'il produit, c'est-à-dire au fort tropisme exercé sur les autres formes de clivages : l'Etat, la religion, le centre, la périphérie, les possédants et les travailleurs ne sont-ils pas à des degrés divers shuntés par cette matrice identitaire. Sous toutes réserves, l'on conclurait à un « fait social total³ »,

¹ Norbert ELIAS, *La dynamique de l'occident*, Paris, Pocket, 2003.

² Isabelle LIM, « Les biais cognitifs : l'effet de halo ou générateur d'apriori », in *Innovation story*, 2018.

³ Voir Thierry WENSHIG, « Us et abus de la notion de fait-social total : turbulences critiques », in *Revue Mauss*, vol. 36, n° 2, 2011, pp. 87-99.

singulièrement par le fait qu'il meut toutes les instances de fabrication des clivages, et les met en branle par un mécanisme de subjugation¹.

Que l'on se comprenne bien : le recours à la matrice ethnique a valeur purement paradigmatic ; elle n'a - outre-mesure -, pas partie liée avec le culturalisme ou l'ethnisme maintes fois refoulés par l'anthropologie dynamique². Elle sert à cerner les processus de constitution des clivages en soulignant leur antériorité aux clivages importés, mais surtout sa prégnance dans l'opération de scission et d'accrétion des autres types de clivage. Au demeurant dans les deux contextes, l'émergence des clivages abrite un phénomène de violence intrinsèque qui se transforme en enjeux mobilisables dans le champ politique.

B. Potentiel conflictogène des clivages sociaux : l'intrinsèque et le mobilisé

Les deux systèmes de production de clivage sont intrinsèquement liés à des formes de violences, tantôt comme en Europe au phénomène révolutionnaire, tantôt aux aventures de conquêtes territoriales comme en Afrique précoloniale. Ce potentiel conflictuel acquis, peut être amplifié par les acteurs politiques dans la lutte de survie identitaire pour la définition compétitive du «sens réformateur du système politique»³.

¹ Marcel MAUSS, « Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *Année sociologique*, t. 1, 1923-1924.

² Erwan DIANTEIL, Delphine MANETA, « Pouvoir, société et culture : pourquoi faut-il relire Georges Balandier ? », *Canthel*, Shs, 2018.

³ Michel OFFERLE, Jacques LAGROYE, *Sociologie de l'institution*, Belin, 2011.

1. *Le potentiel conflictogène dans l'émergence des clivages*

La survenance des clivages est un phénomène de violence organisée ou inorganisée. Dans le modèle de Rokkan, la révolution constitue le principe actif des fragmentations différenciées ; l'auteur a différencié trois séquences révolutionnaires, qui ont impulsé les clivages idéologiques dans ce contexte : la révolution nationale, la révolution industrielle et la révolution internationale. La révolution nationale a été la plus farouche, puisque l'idéotype a été la révolution de 1789, marquée par des périodes de grande violence, notamment pendant la période de la terreur, où la tentative contre-révolutionnaire de la guerre de Vendée a fait nombreuses victimes ; événement majeur de l'histoire politique de la France¹, elle a été aux origines des fragmentations durables entre les révolutionnaires et les partisans de l'ordre ancien, des anticlériaux et l'Eglise catholique.

Cette révolution mettra fin à une société d'ordres et aux anciens priviléges : les lignes de démarcation opposaient les paysans qui espéraient l'amélioration de leur condition par l'abandon des droits seigneuriaux et la bourgeoisie qui projetait plus confusément l'établissement d'une monarchie parlementaire et l'égalité devant la loi².

Les révolutions industrielles et internationales en revanche, étaient moins violentes, parce qu'insidieuses : elles désignent les différentes vagues d'industrialisation, se succédant dans les différents pays à l'époque moderne. Elles émergent par décalage dans le temps et dans l'espace et occasionnent dans les pays concernés, l'émergence des clivages rural-urbain et des partis agraires ayant impulsé la jacquerie dans la période révolutionnaire. Contrairement à la révolution politique, les révolutions industrielles et internationales ont été d'une violence à faible

¹ Linda FREY, Marshal FREY, *The French revolution*, 2004 ; Feher FERENC *The French revolution and birth of modernity*, 1990, pp. 117-300.

² Anatoli ADO, *Paysans en révolution : terre, pouvoir et jacquerie*, Société des études robespierristes, 1996, p. 96.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

amplitude. Seuls les partis communistes issus de ces soulèvements pouvaient encore développer quelques virtualités révolutionnaires avant de se muer insensiblement en partis tribuniciens¹.

Les clivages ethnoculturels n'ont pas été d'essence révolutionnaire, mais ont épousé une violence « organisée », opérant par la guerre de conquête territoriale, les razzias, les enfumages pour élargir l'assiette territoriale. Dans l'extrême-nord du Cameroun, les mouvements de mise en place de peuplement ont suivi cette trajectoire polémologique entre XV^e et XVII^e siècle, rendues possibles par le mouvement d'islamisation sous la férule du Djihad². De la même façon, les Bamoun de l'Ouest du Cameroun ont étendu et marqué de leur empreinte identitaire leur vaste territoire. Il est évident que les « sociétés à Etat » ont été les plus aptes à sauvegarder l'intangibilité de leurs frontières, en entretenant une armée pour réprimer les velléités de leur empiètement³.

Ces frontières sont pourtant demeurées labiles jusqu'à leur stabilisation par l'administration coloniale. Somme toute, dans les deux cas de figure, la violence est constitutive des fragmentations et des clivages pouvant être exacerbés au prisme de la construction conflictuelle des acteurs.

¹ Georges LAVAU, *A quoi sert le parti communiste français ?* Paris, Fayard, 1981.

² Christian SEIGNOBOS, « Mise en place du peuplement et répartition ethnique », *Atlas de la province de l'extrême-nord du Cameroun*, MINREST & INC, IRD, Paris, 2010, pp. 44-51.

³ Claude TARDITS, *Le Royaume Bamoun*, Paris, Armand Colin, 10.

2. Démarcations et frontières au prisme de la construction conflictuelle

Le potentiel conflictogène est plus construit qu'intrinsèque aux clivages. L'on aurait imaginé une clôture de la violence avec l'encadrement juridique des partis politiques en Europe ; la violence s'est pourtant cristallisée en Irlande du Nord avec un clivage catholique-protestant, caractérisé par des montées régulières des tensions comme à Ardoyne où le 21 juillet 2001, le défilé de l'Ordre d'Orange a provoqué des émeutes. Les manifestants catholiques tentant de faire obstruction au passage des cortèges orangistes, ont provoqué des affrontements qui ont duré une semaine. La domination visuelle des groupes en compétition (catholiques, protestants) fait d'ordinaire penser à un conflit religieux, qui au fond dissimule est une bataille politique sournoise.

La concurrence entre l'obédience catholique et le nationalisme irlandais est justifiée par l'anticolonialisme des populations irlandaises, à l'endroit des Anglais et des Ecossais, et des confessions protestantes installées lors de l'occupation¹. En tout cas, l'Irlande du Nord est un exemple de segmentations plurielles assez rares en Europe, combinant clivages religieux, ethnique et social. Et l'on peut se demander si les démarcations d'obédience religieuse ne dissimulent pas d'autres démarcations sociales. D'où l'ambigüité des distinctions religieuses, car s'il est évident que l'antagonisme fort marqué entre catholiques et protestants est d'essence religieuse, il n'en demeure pas moins que «la religion commande ou accompagne, des attitudes politiques, d'appartenance à des territoires différents², notamment l'unionisme des protestants et le républicanisme des catholiques. Les clivages apparaissent ici à la fois croisés et superposés.

¹ J. VERRIERE, *La population de l'Irlande : étude géographique*, Paris, Mouton, 1979.

² Jean René BERTRAND, « Irlande du Nord: clivages religieux, ethniques ou sociaux », Norois, Poitiers, 44, n° 174, 1997, pp. 355-356.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

Le contraste d'une proximité spatiale et d'une distance sociale s'explique par une combinaison des polarisations confessionnelles complexe, et une dynamique de ségrégation résidentielle qui accroissent les possibilités de montée des tensions. Ce contraste est attesté à Ardoyne, quartier majoritairement nationaliste de Belfast où se développe un conflit micro-territorial avec des exemples typiques de relations intercommunautaires tendues sur fond de lutte renouvelée pour le contrôle de l'espace urbain¹. Le potentiel conflictogène est aussi accentué par les marqueurs symboliques des clivages : les dénominations des écoles, des lieux publics, la pratique des sports et certaines cultures sociales ordinaires. L'on retrouve pareils marqueurs dans les « peacelines » de Belfast où la question du maintien de l'ordre est liée à celle de l'aménagement urbain².

Si l'Irlande du Nord offre un cas de potentiel conflictogène explosif, les clivages partisans ont été jusque-là maîtrisés dans le reste de l'Europe, jusqu'à l'émergence des partis d'extrême-gauche et d'extrême-droite, dont la violence constitue un des moyens « légitimes » de lutte politique. L'extrême-gauche est incarné par des partis trotskistes qui, prônant le communisme révolutionnaire, participent au jeu électoral en considérant toutefois que la conquête du pouvoir est associée à la grève générale, et

¹ « Ardoyne stories: peacelines and division », BBC News, 3 septembre, 2001.

² Florine BALLIF, *Les peacelines de Belfast : du maintien de l'ordre à l'aménagement urbain 1964-2002*, Thèse de doctorat, Université de Paris 12 ; voir du même auteur « L'usage de la rue : enjeu de conflit entre catholiques et protestants à Belfast», in *Echanges voisins: alerte et relation de proximité dans la ville depuis le XVème siècle*.

Jean Njoya

non à l'élection¹. Il en va de même de l'extrême-droite, même si les deux idéologies sont diamétralement opposées, le racisme et la xénophobie se trouvent au cœur du logiciel idéologique de l'extrême-droite. Elle se fait remarquer par la violence groupusculaire, qui vise non seulement les personnes, les biens et les symboles de la communauté juive, mais qui prendraient davantage pour cible les musulmans français².

Phénomène construit, le potentiel conflictuel est le résultat d'une mobilisation stratégique des acteurs politiques. La spirale obsidionale des conflits ethniques en Afrique est emblématiquement incarnée par le précédent rwandais, le cas du Darfour, du Nord-Nigeria, de la Côte d'Ivoire et des lendemains des élections controversées du Kenya. La relation ethnique et politique renforce le clivage matriciel culturel et renvoie parfois à une interprétation erronée des conflits ethniques en Afrique. Ce qui du reste est important à souligner, est que l'appartenance ethnique n'est pas en soi conflictogène, c'est la construction de ce potentiel par les agents sociaux qui ouvre sur les faits de violence³.

Élaborés autour de nouvelles duplications, ces conflits prospèrent dans un contexte où les notions d'allogènes, d'autochtones, de citoyen minoritaire ou majoritaire acquièrent une cotation forte à la bourse de valeurs politiques. C'est la question foncière qui accentue ce clivage, puisqu'elle s'offre comme une structure d'opportunité aux occurrences

¹ Alan CONFESSON, « Une nouvelle gauche radicale : analyse comparative des transformations de familles partisanes de la gauche radicale européenne au XXI^e siècle (2000-2017) », HAL, *Open science*, chap. 2, pp. 40-44.

² Stéphane FRANÇOIS, « L'extrême-droite et la violence politique: retour sur la période de 1962-2010 », in *Humanisme*, 2016 (110-313), pp. 51 à 56. La commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême-droite en France dénombre 418 faits de violence commis par l'extrême-gauche et 546 par l'extrême-droite.

³ Clément Aapengnuo MWEYANG, « La mauvaise interprétation des conflits ethniques », in *Bulletin de la sécurité africaine*, (CESA), n°/mai 2012.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

répétées de la violence. Les conflits Bamiléké-Bamoun à l'Ouest du Cameroun, Bamoun-Bulu dans le Sud, Kotokos-Arabes Choas à l'extrême-nord, Mbessa-Oku dans le Nord-Ouest, constituent les points de cristallisatrice de ces clivages qui donnent à voir des formes périphériques de construction d'un champ *crisiel* local au soubassement foncier qui combine rareté des ressources pour l'absorption professionnelle des jeunes et transactions collusives et collusives des élites. Au total, les clivages jusque-là recensés charrent un potentiel conflictogène dormant que les agents mobilisent à profit en conjonctures critiques.

II. La quête d'une paix par la démocratie inclusive: reconnaître la « démocratie d'ailleurs » et ses contraintes immanentes

La paix dérive d'une posture d'altérité qui place les protagonistes dans une configuration de compréhension mutuelle et de reconnaissance réciproque de leurs différences. John Rawls parle de « voile d'ignorance » pour exprimer cette expérience philosophique qui permet de fonder une société juste¹.

Les sociétés politiques comme le souligne le professeur Maurice Duverger sont des sociétés d'antagonismes pluriels, qu'un effort de régulation permet de concilier. Il s'agit selon Max Weber de construire une « *sociation* » où la relation entre les clivages se fonde sur une entente intersubjective à travers une rationalité en valeur ou en finalité².

La médiation démocratique est de ce fait capitale dans la construction de la dynamique associative. La notion de démocratie interpelle sur la

¹ John KAWLS, *Theory of justice*, Cambridge, Massachussets : Belknap Press, 1971.

² Max WEBER, *Economie et Société*, trad. Julien FREUD, Paris, Plon, 1971.

définition des nouveaux termes de référence conceptuels dans la perspective d'un élargissement du spectre de son appropriation, la mauvaise fortune du concept ayant partie liée avec le système majoritaire. Pour montrer comment la paix interne à l'Etat peut être entretenue malgré les multiples clivages qui le traversent, nous n'avons d'autres choix que de nous engager dans une réflexion sur la nature de la démocratie (A) ; ce renvoi préjudiciel nous introduira commodément à une problématique plus pratique qui est celle des arrangements institutionnels pour une démocratie pacifique (B).

A. Solder la question préjudiciale d'une mythologie démocratique d'essence occidentale

L'origine grecque de la démocratie s'accorde d'une image d'*Epinal* que la science politique peine à déconstruire. Mais en consultant le volumineux portefeuille de l'anthropologie politique des sociétés africaines précoloniales, l'on est frappé par l'extrême variété des pratiques politiques qui charrient des expressions démocratiques hardies. À ce titre, la démocratie libérale pourrait être sans conteste mise en procès. Les Grecs sont-ils les seuls à avoir découvert la démocratie... cet art de parvenir à des décisions consensuelles grâce à la discussion publique ? Il s'agit donc d'élaguer le biais culturaliste qui grève négativement le concept de démocratie (1), et de prendre au sérieux la « démocratie des autres » (2).

1. Débarrasser la démocratie des biais culturalistes

Le culturalisme ici querellé concerne singulièrement les atours holistes qui conduisent à la généralisation des interprétations des faits culturels, et qui posent en amont le postulat selon lequel en Afrique « la culture est un tout », et en aval la conclusion que « tout y est culture ».

En effet, les griefs culturalistes sont légion : non seulement, l'Afrique « n'est pas assez entrée dans l'histoire », mais comble de préjugé, « la

Les clivages sociaux et la paix démocratique

démocratie serait un luxe pour les Africains »¹. Elle serait incompatible avec les coutumes et les traditions africaines. Et bien plus, le dispositif théorique de l'approche développementaliste du politique, rappellent les typologies sommaires et faussement épistémologiques de l'école évolutionniste, qui rapportaient les processus politiques en Afrique à la « mentalité primitive » ou « prélogique »². Ce qui a naturellement offert une « tête de turque » toute désignée aux critiques faites par l'anthropologie dynamique elle-même.

L'on peut opposer à ce discours une argumentation objectivée par les faits. D'abord la tradition se déjoue de deux notions qui lui sont parfois volontiers attribuées : sa rigidité et sa survivance. A ce sujet, Yvonne Verdier rappelle que « chaque coutume, chaque façon de faire, possède sa stratigraphie et son historicité propre »³ ; c'est dire que toute tradition est historiquement incorporée et évolutive.

Jean François Bayart nous en donne une parfaite illustration à travers les contradictions qui shuntent les processus démocratiques en Afrique.

¹ Jacques CHIRAC, lors son discours sur l'histoire de l'Afrique et son accession à la démocratie à Brazzaville le 18 juillet 1996 n'en avait pourtant pas fait mention, c'est exactement lors d'une adresse en présence des parlementaires angolais en 1998 que le président français a souligné l'inanité de la démocratie pour l'Afrique. A Abidjan en 1990, sa formule était plus précise : « le multipartisme est une sorte de luxe que ces pays en voie de développement n'ont pas les moyens de s'offrir ».

² C'est Levy Brühl qui invente le concept de « mentalité primitive » qui malheureusement n'a pas tranché avec les écrits de Henry Lewis Morgan qui use du vocable « barbarie » pour recycler la même réalité. (LEVY-BRÜHL, *La mentalité primitive*, Oxford Clarendon Press, 1931; Henri Lewis MORGAN, *Ancien Society*, traduction : *La société archaïque*, Paris, Anthropos, 1971.

³ Yvonne VERDIER, *Façon de dire, façon de faire : la laveuse, la couturière et la cuisinière*, Paris, Gallimard, 1979, pp. 81-82.

C'est ainsi qu'en contrepoint de ces pratiques passablement surannées, s'observe dans le contexte de démocratisation un usage stratégique de la tradition dans la mise en crise des pouvoirs autoritaires en Afrique. Les formules emblématiques ayant été la *Conférence Nationale*, le *Large Débat*, le *Grand Dialogue* qui ont puisé abondamment dans le rituel « palabrique » de l'Afrique profonde. L'espace public de la palabre a été « un espace d'échanges de paroles, mais aussi un drame social, une procédure et des interactions humaines »¹. Les protagonistes de la « Conférence nationale » ou du « Large débat » se sont joués de ces instances comme modèles de ritualisation de la parole dans une mobilisation conséquente des rites néo-traditionnels de purification dans la construction de l'entente politique². Les conférences nationales ainsi que d'autres formes proches, ont été une réhabilitation stratégique de la pratique de la palabre africaine dans le contexte de modernité politique.

La deuxième raison qui découle de la première est qu'on ne peut réduire la démocratie aux seules opérations électorales; car ses logiques statistiques peuvent non seulement servir d'instrument de manipulation de l'opinion, mais aussi malheureusement déboucher sur l'exclusion d'une frange importante de la société, du moins si l'on s'en tient singulièrement aux lois formulées par Maurice Duverger³ dans les

¹ Jean Godefroy BEDIMA, « L'espace public de la palabre», in PALABRE, 1997, pp. 11-36 ; pour repenser un consensus qui ne retourne pas à l'unanimisme des régimes totalitaires, l'auteur propose la palabre comme un paradigme politique, car elle donne corps au *disensus* dans un espace politique pacifié fixant ainsi les limites du tolérable de l'intolérable.

² Boulaga Fabien EBOUSSI, *Les conférences nationales en Afrique*, Paris Karthala, 1993 ; voir aussi Richard BENEGAS, *La démocratie à pas de Caméléon : transition et imaginaires politiques au Benin*, Paris, Karthala, 2003.

³ Voir Bernard DOLEZ, Annie LAURENT, « Les lois de Duverger au microscope: l'apport des expérimentations de laboratoire à l'étude des effets

Les clivages sociaux et la paix démocratique

rapports entre les lois électorales et le système partisan. L'on pourrait ainsi considérer que le scrutin majoritaire à un tour ou même à deux tours débouchera sur une zone grise exclusive de la représentation des minorités. Le modèle de « démocratie consociative » imaginée par Arend Lijphart adresses mieux cette question politique des sociétés à polarités multiples.¹ Ce même scrutin majoritaire du modèle de démocratie occidentale n'est pas innocent dans la survenance des nouvelles formes de « *méso-conflicts* »² identitaires et ethno-régionaux que connaissent les pays africains depuis l'avènement de la démocratie en 1990 et dont l'enjeu principal est le contrôle politique du pouvoir suprême.

La démocratie charrie alors au-delà de ses atours procéduraux, un partage des pouvoirs pour surmonter les défis de l'agir et du vivre ensemble. C'est pourquoi la tradition « palabrique » peut ajouter une plus-value au système de démocratie majoritaire; parce qu'elle est consensuelle, inclusive, et comporte négociations et compromis. Systémique, elle est formatrice et informatrice, et comporte une discussion contractuelle et une discussion juridictionnelle. Face à cette implacable réalité, le président Chirac s'est finalement ravisé en affirmant dans son discours de Brazzaville en 1996 que « ... dans cette marche vers la démocratie, l'Afrique dispose d'atouts qui lui sont propres. Je pense en particulier à cette belle tradition du dialogue et du débat dont votre continent reste si fortement imprégné. Je pense à ce désir profond de

psychologiques des modes de scrutin », in *Revue internationale de politique comparée*, 2010/1(vol. 17), pp. 111-130.

¹ Arend LIJPHART, *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, New Haven: Yale university Press, 1984.

² Johan GALTUNG, *Transcend and Transform: Introduction to Conflict work*, Paradigm Publishers; 1st edition (June 1, 2004).

Jean Njoya

"politique consensuelle", appliquée du nord au sud, et qui réconcilie la légitimité et votre sens de la fraternité »¹.

Au total, la coutume ou la tradition ne sont pas d'ordinaire contre-démocratiques, il y a tout simplement comme l'affirme Bayart un « refus d'appréhender, et la démocratie, et la nation en Afrique sous l'angle de l'universalité Car elle (la coutume) a été aussi la matrice d'un processus de démocratisation de l'Etat »².

2. Reconnaître la « démocratie des autres »

Reconnaître la liberté des autres, c'est reconnaître que la liberté n'est pas une invention de l'occident comme nous le suggère Sen Amartya Kumar. En reformulant les termes de référence conceptuels de la notion en rapprochant la démocratie au « gouvernement par la discussion », il est question de relever la valeur et l'importance intrinsèque de la démocratie dans la vie des hommes. Dans cette perspective, « la démocratie a des exigences qui transcendent l'urne électorale »³. Le processus de décision grâce à la discussion constitue le socle de la démocratie partagé par toutes les cultures ; l'histoire de la pensée démocratique ne peut donc « se limiter aux seules expériences et valeurs européennes », précise Sen Amartya. La « paix par la démocratie » tel que défendue par les tenants du choix rationnel, évacue cette idée de « démocratie des autres » en privilégiant la contribution des démocraties libérales à la double pacification des systèmes politiques nationaux et de la scène internationale ; conception du reste impérialiste puisqu'elle désigne des têtes de turques tout trouvées pour une action armée conséquente.

¹ Jacques CHIRAC, le 18 juillet 1996 à Brazzaville.

² Jean François BAYART, « La démocratie à l'épreuve de la tradition », in *Pouvoirs*, 2009/2 (n° 129), pp. 31-44.

³ Amartya SEN, *La démocratie des autres : pourquoi la démocratie n'est pas une invention de l'occident*, Paris Payot, 2006.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

Les constructivistes y voient une logique hégémonique irréductiblement occidentale et s'interrogent sur la pertinence de la corrélation entre la diffusion démocratique et la paix. La Libye, l'Irak, l'Afghanistan sont loin d'être pacifiés. Mobilisée dans les relations internationales dans une perspective réaliste, la paix par la démocratie se mue insensiblement en guerre par la démocratie. Elle est apparue bien souvent comme un marquage géostratégique de l'espace sous le giron occidental au moyen d'un alibi confortable. La même corrélation établie entre la paix et la démocratie fait douter des « trois agendas pour gérer la planète »¹, malgré le volontarisme affiché à cette époque par Boutros-Boutros Ghali.

Alors le partage universel de la culture de la délibération et de la discussion constitue le motif de la reconnaissance de la « démocratie des autres ».

B. Une formule inclusive pour les sociétés à polarités multiples: une démocratie en immersion sociale

Il s'agit d'appréhender la démocratie en immersion sociale. La problématique des clivages sociaux pose nécessairement celle des clivages communautaires pensés au principe comme ennemi de la république²; l'on pense si souvent faussement que l'ethnie encadre l'homme du berceau à la tombe.

Or la logique communautaire est bien plus ambiguë que l'image exclusivement négative que véhiculent certains discours. Nous pensons

¹ Boutros-Boutros GHALI, *Paix, démocratie, développement : trois agendas pour gérer la planète*, Paris, Pedone, 2002.

² Dominique SCHNAPPER, « La République face aux communautarismes », in *Etudes*, 2004/2 (T. 400), pp. 177-188.

que lorsqu'une société politique accuse des profondes bigarrures, le rôle du pouvoir politique est d'en assurer la régulation avec une éthique de responsabilité. Le paradoxe est vrai qui atteste que face aux communautarismes, certains Etats européens opèrent une mue sensible vers un « républicanisme tolérant »¹. Nous sommes là à la lisière d'un glissement paradigmatique que certains auteurs ont déjà opéré en s'intéressant à des manières inédites de penser la nation et la citoyenneté².

Nous proposons pour une régulation inclusive des sociétés plurales un modèle de « démocratie de concorde », une « démocratie ensembliste » dont les linéaments ont été popularisés par le politologue néerlandais Arent Lijphart sous le label de « démocratie consociative ». C'est une « démocratie de trust » qui a la particularité de n'être pas grecée du biais européocentrique; car, comme la « démocratie consociative », elle s'appliquerait à un échantillon assez représentatif des sociétés plurales, en élargissant pour ainsi-dire, le spectre de la « géocratie »³ par sa projection hors du contexte occidental.

Elle se singularise également par l'accent mis sur les prédispositions psychologiques des acteurs aux débats, aux discussions et à la coopération ; aussi suppose-t-elle une levée de tabou sur les grandes

¹ Sylvie MESURE, Alain RENAUT, *Alter ego : Les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier, 1999. Voir dans le contexte américain de la discrimination positive, Charles TAYLOR, « Politics of recognition » in Amy GUTMAN, *Multiculturalism : examining the politics of recognition*, Princeton University Press, 1994.

² John MCGARRY, Brendan D'LEARY, *The politics of antagonism: understanding Northern Ireland*, Bloomsbury Academic, 2016 ; Matt QVORTRUP, *Referendums and ethnic conflicts*, University of Pennsylvania Press, 2014.

³ Michel BUSSI, « Géocratie » : communication au colloque « espaces et sociétés aujourd'hui », Rennes, 21 et 22 octobre 2004. Voir aussi son article, intitulé « Une géographie de la démocratie : la géographie ça sert maintenant à faire la paix ? », in *L'espace politique*, n°1 2007-1.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

thématiques parfois jugées sensibles (questions foncières, forme de l'Etat, succession constitutionnelle) pour lesquelles une discussion franche pourrait conduire à une concordance des vues. Il s'agit d'une volonté de « parlementarisation » de la vie politique et sociale qui trancherait avec « la mise en scène quotidienne »¹, et la réalité en simulation ; les cadres de ces discussions ne doivent pas être bornés par les obstacles de la perception, mais s'offrir comme des lieux physiques ou symboliques dans lesquels les idées circulent et sont discutées de manière rationnelle afin de se cristalliser en opinion publique². Il s'agit - pour l'élegance de la formule -, d'une civilisation des pratiques politiques qui meuve l'espace public.

« Démocratie ensembliste », cette expression à connotation mathématique peut paraître caricaturale, mais elle évoque toutefois des notions intuitives d'appartenance et d'inclusion. Dans le régime sociologique des sociétés plurales, s'énoncent des réalités contradictoires : intersection, différence, disjonction, mais aussi conjonction, complémentarité et inclusion, dont l'ajustement et l'articulation sont susceptibles de générer certes des malentendus, mais des « malentendus productifs »³ en termes d'occurrences contractuelles entre les protagonistes ; c'est une façon d'être ensemble par le langage et de décider par consensus légitimé dont la prétention à la validité associe intelligibilité, logique de terroir, justesse vis-à-vis de la communauté sociale, mais aussi sincérité des expériences diversement vécues par les

¹ Erving GOFFMAN, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit, 1973.

² Jurgen HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.

³ Frauke MORIKE (), « Working misunderstanding and notion of collaboration », in *Revue internationale d'anthropologie et des sciences humaines*, n° 65, 2016, pp.145-160.

acteurs sociaux¹. Ceci n'est évidemment possible au niveau de la fraction hégémonique qu'à travers des tractations de haut niveau qui aboutissent à un partage de pouvoir entre les élites en marge de toute logique majoritaire. Ces tractations suggèrent une fois de plus l'idée de prédisposition au dialogue que nous avons évoquée plus haut, pour pouvoir compléter les critères appliqués aux modèles éprouvés de démocratie consociative².

Au demeurant Arent Lijphart pour tempérer les vices du lien communautaire, a proposé un modèle théorique qui associe un partage de pouvoir par la représentation proportionnelle des minorités politiques et ethniques, la règle consensuelle collective ou la grande coalition, le fédéralisme non territorial (qui garantit à chaque groupe une large autonomie dans les domaines qui le concernent exclusivement), le droit de véto encadré juridiquement par la Constitution qui leur donne l'opportunité de bloquer une décision qui grèverait les intérêts vitaux de la minorité. C'est une proposition politique intéressante, mais qui comporte des limites immanentes au modèle, notamment le risque de polarisation et de survalorisation des clivages existants qui encourageraient les courants extrémistes ; de même qu'intrinsèquement, le paradigme lui-même peut sécréter des effets pervers à travers des pratiques informelles pouvant s'imposer contre la volonté des minorités ; enfin il y a la loi de Duverger sur la scissiparité des formations politiques qui déboucherait dans une société fortement clivée sur une identification à base ethnique. L'on pourrait surabondamment évoquer les « tendances

¹ Frantz ROWE, « Les approches critiques en systèmes d'information : de la sociologie de la domination à l'éthique de l'émancipation », *Congrès AIM*, 2009.

² Dix pays jusqu'alors ont expérimenté avec plus ou moins de succès ce modèle : entre autres et majoritairement situés en Europe, la Suisse, la Belgique, le Pays-Bas, l'Autriche.

Les clivages sociaux et la paix démocratique

oligarchiques des partis »¹ qui conduisent toujours à des formes aristocratiques d'expression politique, et le caractère centralisé des tractations politiques qui en rajoute à la crise de la représentation².

Face à ces limites nous exprimons un pessimisme plutôt lucide ; notre formule de « démocratie ensembliste », a la propriété de mettre le clivage en majesté et la démocratie en immersion sociale ; de sorte que par ruissèlement les tractations politiques qui s'opèrent et se nouent au niveau central, déteignent sur la périphérie. Il s'agit d'un consociationnisme interstiel visant à fédérer les expressions identitaires enfouies dans la pluralité des clivages. Il corrige le concept de « grande coalition » qui est plus un arrangement occasionnel qu'une option philosophique³ de gouvernance. En regard, la notion d' « aire culturelle » masque parfois une diversité endogène et aiguise les prétentions hégémoniques du groupe majoritaire, privant ainsi les minorités des possibilités d'accès à la représentation. A l'heure où se multiplient les instances de délibération et de gouvernance participative, cette question de représentation devrait pouvoir constituer un point de vigilance accrue.

*

**

¹ Roberto MICHELS, *Sociologie du parti dans la société moderne : enquêtes sur les tendances oligarchiques de la vie des groupes*, Paris, Gallimard, 2015.

² Daniel BOUGNOUX, *La crise de la représentation*, Paris, La Découverte, 2019.

³ Olivier GIRAUD, « De la démocratie de négociation à la démocratie délibérative : débats théoriques et trajectoires nationales », in *Négociations*, 2009, pp. 215-227.

Jean Njoya

Les clivages sociaux comportent un potentiel conflictogène qui leur est immanent, qui épouse la forme crisielle au moyen de leur activation par les acteurs sociaux. Leur régulation suppose la prise en compte de la profondeur de leur enracinement dans les nappes anthropologiques de toute société. L'échec de la greffe démocratique tient généralement à cette omission qui voue aux gémonies la « démocratie des autres » ; l'approche occidentalo-centrique passe malheureusement par pertes et profits l'incontestable évidence que la démocratie bien plus que ses atours procéduraux, est justement l'art d'aboutir au consensus grâce à la discussion publique.

**LA DÉONTOLOGIE MÉDICALE AU SÉNÉGAL RREFLEXIONS SUR
L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES ACTIVITES MEDICALES
DE 1947-1967**

**Amadou Abdoulaye DIOP,
agrégé des Facultés de droit
FSJP/UCAD DAKAR**

Résumé : Le respect des règles de déontologie médicale a été une grande préoccupation pour les pouvoirs publics coloniaux malgré certains comportements. Le phénomène colonial, accompagné du développement d'infections graves pouvant gêner « la mission de civilisation », expliquait ces soucis. C'est pourquoi, à travers le Code de déontologie médicale il était visé la promotion de la médecine publique et la protection des malades par l'accomplissement d'actes médicaux et paramédicaux. Mais ces actes étaient tarifés et contrôlés.

En outre, le Code tendait non seulement à cultiver l'esprit de confraternité entre les médecins et dans la gestion des cabinets médicaux mais aussi il avait pour mission de favoriser les rapports confraternels entre les médecins, les professions paramédicales et les autres auxiliaires médicaux. C'est pourquoi, le Sénégal indépendant poursuit ces efforts de moralisation de l'activité médicale à travers le décret n° 67-147 du 10 février 1967 instituant le Code de déontologie médicale dont les médecins sont les gardiens du temple.

Mots clefs : Colonisation, Déontologie médicale, 1947- Sénégal, Encadrement juridique, 1967.

Les préoccupations tendant au respect de l'éthique professionnelle ne datent pas d'aujourd'hui. Il suffit de rappeler que déjà, dans l'Antiquité gréco-romaine, il se laissait observer une volonté d'entourer la pratique médicale de règles dont l'objet était de rendre le rapport du médecin convenable avec le patient. Ce qui à n'en pas douter aboutissait à la naissance de la déontologie médicale¹. C'est dire que la déontologie médicale grecque apparut quand le praticien eût pour but de hisser sa profession au rang d'art. Dans ce sens, il rechercha des conditions favorables tant au plan matériel qu'intellectuel ; ces dernières devant être complétées par des exigences déontologiques².

Théorie de l'action humaine en tant qu'elle est soumise au devoir et qui a pour but le bien³, la morale, on le sait, est la science du bien et du mal. Le bien est tout ce qui possède une valeur morale, ce qui est juste, honnête et louable. Il vise le devoir, l'idéal, la perfection et diffère du mal qui signifie ce qui est contraire à la loi morale, à la vertu, au bien. Elle vise l'éthique. Celle-ci est science et théorie de la morale. Elle renvoie à la

¹ Dans le serment d'Hippocrate, on peut, notamment, lire : « Je dirigerai le régime des malades à leur avantage, suivant mes forces et mon jugement et je m'abstiendrai de tout mal et de toute injustice ». Médecin grec du siècle de Périclès et philosophe, considéré comme le père de médecine en Europe, Hippocrate est né dans l'île de Cos dans une famille de médecins. Il n'a pas fondé l'école de Cos. Cependant, il lui a imprimé une démarche qui fait la force de la collection hippocratique. Le texte le plus célèbre de cette collection est sans aucun doute le « serment d'Hippocrate » auquel remontent les meilleures traditions de l'éthique médicale. Cf. J.F. P. ABADIE, « Le serment d'Hippocrate : source vive de l'éthique médicale », in *Revue de Bioéthique de Nouvelle-Aquitaine*, 2021, 8, p. 51-54.

² D. LAURENT, « La déontologie médicale en 2015 », in *Les tribunes de la santé*, Presses de Science Po, 2015/3, (n°48), pp. 23-32.

³Le nouveau Petit Robert de la langue française, 2007, p. 1634.

morale elle-même. D'un point de vue didactique, elle représente l'ensemble des valeurs, des règles morales propres à un milieu, une culture, un groupe. Cependant, c'est en 1825, dans la traduction de son « Essai sur la nomenclature et la classification des principales branches d'Art et Science » que Jeremy Bentham¹ utilise le mot « déontologie ». Ainsi, le vocable apparaît pour la première fois en langue française lorsqu'il écrit que : « L'éthique a reçu le nom plus expressif de déontologie »². Etymologiquement, le mot « déontologie » vient de l'anglais "deontology", venant du grec deontos, « ce qui convient, ce qui est convenable », d'une part, et logos, science, discours, parole, d'autre part. Le Petit Robert définit, en 1839, la déontologie comme la « Théorie des devoirs, en morale ». Cette définition est reprise par Le nouveau Petit Robert qui présente la notion comme un nom féminin venant du grec deon, ontos, c'est-à-dire « devoir » et logie³. Ici et dans son acceptation première, le concept renvoie aussi à la théorie des devoirs, en morale.

Selon une deuxième explication, la déontologie est l'ensemble des devoirs qu'impose à des professionnels, l'exercice de leur métier. Il vise l'éthique et le texte parle même de Code de déontologie des médecins

¹ Jeremy BENTHAM (1748-1832) est un philosophe, jurisconsulte et réformateur britannique. Réputé être un théoricien majeur de la philosophie du droit dont les idées ont grandement influencé le développement du consequentialisme, il est également reconnu comme étant le père de l'Utilitarisme avec John Stuart Mill. Précurseur du libéralisme, il prône un certain nombre de libertés comme la liberté individuelle, la liberté d'expression, la liberté économique. Mais il s'oppose à l'idée de droits naturels et à celle de contrat social.

² O. THOLOZAN, « La cristallisation juridique des normes de déontologie médicale (Première moitié du XX^e siècle) », in Antoine LECA (dir), *La déontologie médicale*, PUAM, 2007, p. 61.

³ *Le nouveau Petit Robert de la langue française, op. cit.*, p. 679.

mais sans plus de précisions. D'un point de vue juridique, la déontologie regroupe, pour les personnes exerçant certaines activités publiques ou privées, les règles juridiques et morales qu'elles ont le devoir de respecter. Tel est le cas pour les fonctionnaires soumis à l'obligation de réserve, le secret du délibéré, par exemple, et pour les membres des professions libérales réglementées (avocat, officier ministériel, médecin...). Elle vise le comportement, les règles pratiques, la discipline, le pouvoir disciplinaire, la poursuite disciplinaire. Le manquement aux règles de la déontologie qui sont variables d'une fonction à une autre, d'une profession à une autre, peuvent entraîner des poursuites disciplinaires¹ mais également juridiques.

En France, le docteur Simon, de son vrai nom dr Maximilien Isidore Amand Simon, médecin d'Aumale, Seine-Inférieure, 1807-1889, est le premier à avoir appliqué la notion de déontologie à la médecine². L'adjectif « médical » se rapporte à tout ce qui concerne la médecine. On parle d'acte médical, d'études médicales. Aussi, parle-t-on de déontologie médicale, de secret médical³. Donc, la déontologie médicale est une éthique spéciale relative aux conditions de l'exercice d'une profession, en l'occurrence la médecine⁴. Sous réserves de ces précisions sémantiques, on peut dire que la déontologie médicale est l'ensemble des principes, des règles et des usages que tout médecin, chirurgien-dentiste et pharmacien doit observer ou dont il s'inspire dans le cadre de ses activités

¹ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 8^e édition, 1990, p. 178.

² A. LECA (Avant-propos de) *La déontologie médicale*, op. cit., p. 7.

³ *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, op. cit., p. 1562.

⁴ G. HOTTOIS, « Déontologie et éthique médicales », in Gilbert HOTTOIS, Jean-Noël MISSA, *Nouvelle encyclopédie de bioéthique*, Bruxelles, De Boeck Université, 2001, p. 262.

La déontologie médicale au Sénégal

professionnelles¹. Par conséquent, elle s'analyse comme l'ensemble des droits et des devoirs de la profession médicale².

Une réflexion sur l'histoire du droit de la santé en Afrique est intéressante. En effet, avant l'avènement de la colonisation³, l'Afrique traditionnelle avait une pensée juridique particulière⁴. Nonobstant son immensité avec des zones géographiques différentes, sa diversité du point de vue des coutumes, des ethnies, des races, des hommes, cette partie du monde présente de nombreuses similitudes quant aux catégories

¹ Article 1 du décret exécutif n° 92-276 du 6 juillet 1992 portant Code de déontologie médicale, rapporté par le professeur ABED (L.), président du Conseil national de l'Ordre des Pharmaciens d'Algérie, dans son cours de « Déontologie médicale ».

² On parle aussi d'éthique médicale. Celle-ci renvoie à l'ensemble des règles d'actions et des valeurs qui fonctionnent comme normes, en matière de médecine, dans une société avec ses différentes facettes évolutives. Elle n'est pas le droit, ni la morale, non plus la déontologie médicale ou la philosophie. Elle se situe à l'intersection de ces différentes disciplines. Voir D. DIARRA, *Contribution à l'étude de l'exercice médical au Sénégal (point de vue du médecin)*, Thèse, médecine, Dakar, 2001, p. 4.

³ S. P. EKANZA, *L'Afrique au temps des Blancs (1880-1935)*, Abidjan, éditions du CERAP, 2005, 188 pages. Plusieurs autres études en droit colonial ont porté sur l'histoire du continent africain.

⁴ Cf. la charte de Kuru kan Fuga, encore appelée charte du Mande, un texte de quarante (44) articles, remonte au règne du souverain malinké, Soundjata KEITA du Mali, du Soudan médiéval. Il a été proclamé solennellement le jour de l'intronisation du souverain, en 1236, à la suite de la bataille de Kirina de 1235 qui a libéré le Manding de la domination du roi sorcier Sosso Soumangourou KANTE. Sa mise sous forme écrite, dont l'authenticité semble encore contestée, est le fruit des travaux entrepris par Wa KAMISSOKO et Youssouf Tata CISSE. Cependant, il est encore considéré comme l'une des plus anciennes déclarations des droits fondamentaux.

juridiques fondamentales et leur support. En effet, les sociétés africaines se particularisent par leur recours au sacré. Dans la pensée latiniste, le sacré, du latin *sacer*, appartient au domaine séparé, interdit et inviolable. Il s'oppose au profane et fait l'objet d'un sentiment de révérence religieuse¹. Autrement dit, c'est ce qui est digne d'un respect absolu. Amadou Hampâté Ba reconnaît avec force la prééminence de ce phénomène quand il affirme que : « l'homme africain est un croyant né »². Le sacré domine la vie juridique africaine³. Il a aussi des répercussions sur le domaine médical. La médecine existait bien en Afrique avant le contact avec les puissances étrangères, seulement elle se présentait sous une forme traditionnelle dans des sociétés essentiellement communautaires, collectives. Tout groupement, tout village, disposait d'un personnel médical, à savoir des guérisseurs, sorciers, prêtres, devins, féticheurs, marabouts, charlatans et autres phytothérapeutes diversement composés que l'on range de nos jours dans la catégorie appelée « médecine traditionnelle »⁴.

Celle-ci peut être comprise comme un ensemble de pratiques destinées à prévenir la maladie, diagnostiquer le malade et prodiguer à ce dernier des soins de santé jugés aptes à lui redonner le sourire en se basant sur les traditions ancestrales transmises oralement⁵. Ces soins de santé peuvent consister en l'usage de végétaux, de produits animaliers ou minéraliers ou

¹ *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, op. cit., p. 2289.

² A. H. BA, *Aspects de la civilisation africaine*, Paris, Présence africaine, 1972, p. 119.

³ L. NDIAYE, *Mort et thérapie en Afrique, enjeux, représentation et symboles*, L'harmattan, 2012, p. 28.

⁴ J. MENDY, « Dire le droit de la santé en Afrique de l'ouest », in *Droit sénégalais* n° 11 – 2013, p. 209.

⁵ K. B. ALONOU, *La politique sanitaire de la France au Togo à l'époque coloniale : 1919-1960*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 1994, p. 41.

La déontologie médicale au Sénégal

tous autres procédés fondés sur les aspects socioculturels et religieux¹; c'est le culte des ancêtres². Il est vrai que la médecine traditionnelle n'est pas bien structurée au sens moderne de l'expression³. Mais il n'en demeure pas moins qu'on puisse parler de déontologie médicale dans les sociétés négro-africaines, car dans ces dernières les praticiens avaient le sens élevé des responsabilités. C'est ce qu'a compris le gouvernement de la République du Congo en instaurant un Code de déontologie des tradipraticiens congolais. Selon ce texte, la médecine traditionnelle est « un ensemble des connaissances et des pratiques, explicables ou non, utilisées pour diagnostiquer, prévenir ou diminuer les maladies physiques, mentales ou sociales et qui peuvent se fonder exclusivement sur des expériences et/ou des observations passées transmises de génération en génération, oralement ou par écrit »⁴.

Le Sénégal sur lequel porte cette étude appartient à cet espace géographique, historique, politique, économique et social qui a fait partie des grands ensembles politiques et culturels ayant existé en Afrique de l'Ouest comme les grands empires du Ghana, du Mali, du Sonrai, avant de tomber sous la domination européenne⁵, plus précisément celle de la France en 1816⁶ qui en reprendra effectivement possession avec le colonel

¹ K. B. ALONOU, *op. cit.*, p. 9.

² S. TRAORE, *Corpus soninké, Parenté et mariage*, LAJP, 1985, p. 11.

³ S. THIAM, « La déontologie médicale et la tradition africaine, (Approche anthropologique sur le rapport médecin-patient) », in Antoine LECA (dir.), *La déontologie médicale*, *op. cit.*, p. 338.

⁴ *Code de déontologie des tradipraticiens congolais*, septembre 2006, p. 4.

⁵ G. HESSELING, *Histoire politique du Sénégal, Institutions, droit et Société*, Karthala, 1985, p. 114.

⁶ F. ZUCCARELLI, « Les maires de Saint-Louis et Gorée de 1816 à 1872 », in *Bulletin de l'IFAN*, T. XXXV, série B, n°3, 1973, p. 551-573.

Julien Désiré Schmaltz¹. Le territoire restera définitivement sous la domination française jusqu'à son accession à la souveraineté internationale en 1960.

Notre recherche couvre la période allant de 1947 à 1967 qui en constitue les limites temporelles. Cependant, avant d'aller plus loin, il convient de préciser qu'une étude de la déontologie médicale au Sénégal n'a pas encore, à notre connaissance, du moins pour la période étudiée, été suffisamment menée en histoire du droit. L'objet de ce travail est donc de combler un vide en matière d'histoire médicale de cette ancienne colonie française. Les sondages effectués aux Archives nationales du Sénégal² révèlent que le premier texte qui organise la déontologie médicale dans ce territoire est le décret n° 47-1169 du 27 juin 1947³. Il concernait l'ensemble de l'Afrique occidentale française et fût signé par P. Ramadier, président du conseil des ministre, R. Prigent, ministre de la Santé publique et de la Population, A. Marie, Garde des sceaux, ministre de la Justice et D. Mayer, ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Il fût promulgué par R. Barthes, par arrêté n° 5059 A.P. du 8 décembre 1947. Cette date est le point de départ de ce travail. La mesure est prise en application d'une ordonnance du 24 septembre 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, chirurgien dentiste et de sage-femme⁴. L'exposé des motifs indique que les professions de médecin,

¹ Le colonel Julien Désiré SCHMALTZ est né en 1771 et décédé en 1827. Il fut gouverneur du Sénégal et dépendances entre 1816 et 1820.

² Logées au départ au building administratif du Sénégal, siège du gouvernement de la République du Sénégal, ces dernières se trouvent actuellement au Central Park, en face de la brigade nationale des sapeurs-pompiers du Sénégal, à Dakar.

³ *J.O.A.O.F.*, 20 décembre 1947, pp. 1224-1228.

⁴ Ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, chirurgien dentiste et de sage-femme. Cf. *J.O. des établissements français de l'Océanie*, 29 février 1948, pp. 60-68.

La déontologie médicale au Sénégal

de chirurgien-dentiste et de sage-femme ont, jusqu'en 1945, été réglées par la loi de 1892¹.

Cette dernière, véritable Code de ces professions, ne répondait plus aux circonstances. Dans les faits, la profession médicale a évolué. La croissance des lois sociales et du syndicalisme médical a mis au premier plan des préoccupations la création d'ordres professionnels. Les syndicats ont été amenés à créer, sous forme de « conseils de famille »², de véritables juridictions en matière déontologique, s'appliquant aux syndiqués et s'étendant, dans certains cas, aux non syndiqués. Ce qui constituait une anomalie juridique. Dans ces conditions, apparaissait nettement la nécessité de mettre au point un organisme, l'Ordre, chargé des questions de discipline et de déontologie. La question allait être soumise au Parlement entre 1935 et 1936. Mais au début de la guerre, elle n'était pas réglée.

L'autorité de fait de Vichy s'arrogea alors le droit de la résoudre. Toutefois les textes successifs qui créèrent les ordres sont contraires à la légalité républicaine et ne peuvent être maintenus, particulièrement pour ceux qui sont relatifs à la suppression des syndicats qui aboutissait à un regrettable désordre, car ce n'est pas au même organisme qu'il revient de défendre les intérêts professionnels et d'assurer la discipline de la profession. Dès Alger, le gouvernement provisoire de la République française s'est préoccupé de résoudre la question. Une ordonnance du 18 octobre 1943 annulait les dispositions de l'autorité de fait mais maintenait

¹ Loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine en France, *J.O. du territoire du Togo*, 16 décembre 1947, p. 1095 ; voir aussi *Rapport de la commission d'évaluation des aptitudes de Monsieur Caminade à exercer à l'hospice civil de Saint-Louis*, 14 août 1893, p. 11. (ANS H6).

² Les guillemets se trouvent dans le texte.

le principe de l'Ordre tout en séparant son activité de celle des syndicats. Celle-ci n'a pas été rendue applicable à la métropole ; le gouvernement se réservant de procéder à une nouvelle consultation des organismes intéressés après la libération. La nouvelle rédaction du texte tient compte de l'opinion des représentants qualifiés des trois professions et sera le Code qui, avec l'ordonnance du 15 décembre 1944 rétablissant les syndicats, remplacera la loi de 1892. Les ordres créés auront la charge de maintenir la discipline et l'honorabilité de chacune de ces professions. Une ordonnance complétera ce texte en précisant leurs modalités de fonctionnement en matière de litiges créés par l'application de la loi sur les assurances sociales.

Les ordres créés auront aussi à défendre l'indépendance de la profession. L'un des objectifs recherchés par le texte de 1945 est d'éviter que des tiers « non qualifiés »¹ cherchent à s'immiscer dans l'exercice de la médecine ou de l'art dentaire en facilitant par leurs capitaux ou leur matériel l'exercice de la profession. Il n'est ni dans leur esprit, ni dans leur lettre de s'opposer au fonctionnement normal d'installations créées par des sociétés mutualistes, notamment les cabinets dentaires spécialement dans un but non lucratif et sans immixtion dans la vie professionnelle du praticien. L'on constatera dans le même temps la criminalisation de la médecine africaine, la lutte contre les guérisseurs et autres féticheurs. Cette situation va perdurer jusqu'après les indépendances. En conséquence, on note une faible intégration des savoirs endogènes dans les dispositifs sanitaires des Etats africains indépendants².

Les recherches menées dans les archives montrent que ce sont ces mêmes dispositions qui étaient appliquées en France au même moment.

¹ C'est nous qui mettons les guillemets.

² Entretien avec A.A. PAM, directeur des archives et bibliothèques de l'UNESCO, 2 novembre 2021.

La déontologie médicale au Sénégal

Fruit d'une longue évolution, le Code de déontologie médicale français a connu différentes étapes. De l'éthique d'Hippocrate à la déontologie de Bentham¹, on est passé à une gestation progressive entre 1845 et 1936² puis à des conceptualisations décisives de 1936 à 1947³. Cette précision étant faite, l'article 66 de l'ordonnance précitée mentionne que : « Un code de déontologie propre à chacune des professions de médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes sera préparé par le conseil national de l'ordre intéressé et soumis au Conseil d'Etat pour être édicté sous la forme d'un règlement d'administration publique ». Ainsi, sont créés le Code de déontologie des chirurgiens-dentistes⁴, celui des sages-femmes⁵ et le Code de la déontologie médicale, objet de notre étude. L'année 1967, soit sept ans après l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale en 1960, en constitue la limite finale. Le nouvel Etat qui s'inscrit dans une logique d'organisation de sa législation, son droit, le droit du développement, prend plusieurs textes parmi lesquels le décret n°67-147 du 10 février 1967 instituant le Code de déontologie médicale⁶.

Pourquoi un Code de déontologie médicale a-t-il été tardivement adopté au Sénégal ? Quel est l'objectif visé à travers cette pratique ? Déjà à partir du XIX^e siècle, la métropole s'était intéressée à la question de la

¹ A. LECA, « Introduction historique à l'éthique et à la déontologie médicales », in Antoine LECA (dir.), *La déontologie médicale*, op. cit., p. 15.

² A. LECA, « Introduction historique à l'éthique et à la déontologie médicales », op. cit., p. 27.

³ A. LECA, « Introduction historique à l'éthique et à la déontologie médicales », op. cit., p. 32.

⁴ Décret n° 48-27 du 3 janvier 1948 modifié par le décret n° 49-987 du 27 juillet 1949.

⁵ Décret n° 49-1357 du 30 septembre 1949.

⁶ JORS, n° 3877 du 25 février 1967, p. 321.

santé dans ses colonies de l'ouest africain. C'est ainsi qu'au Sénégal les bases d'un système sanitaire pour au moins assurer à ses ressortissants une certaine protection avait été lancée. Un laboratoire de microbiologie, ancêtre de l'Institut Pasteur de l'AOF, est installé à Saint-Louis dès 1896. Au début du XX^e siècle, avec l'essor économique et le développement de la ville de Dakar, unique métropole avec un Port en eau profonde de l'ouest africain, il fallait développer une politique de santé publique. Aussi, un service d'assistance médicale indigène est-il créé par arrêté du 8 février 1905 aux fins de fournir gratuitement la santé aux populations qui en ont besoin. Le décret du 14 juin 1918 crée l'Ecole de médecine de l'AOF à Dakar. Entre les deux grandes guerres l'accent est mis sur la médecine préventive et sociale¹. Au sortir de la deuxième guerre mondiale, les priorités sont orientées vers la santé infantile et des programmes se mettent en place pour lutter contre les grandes endémies². Dans ce sens, l'œuvre sanitaire devait participer à la mise en valeur des colonies par

¹ Il faut, cependant, relever que la médecine coloniale est à la base de plusieurs scandales liés à des essais thérapeutiques sur la population indigène. L'invention du vaccin contre la fièvre jaune est faite à Dakar. L'usage des cobayes humains à large échelle a été observé. Les mêmes scandales ont été constatés au Cameroun dans le cadre de la lutte contre la maladie du sommeil. Cf. A. A. PAM, *op. cit.*

² M. NDAO, « La malnutrition infantile en AOF. Le cas du Sénégal, 1930-1960 », in *Annales de la Faculté des Lettres et Science Humaines, Université Cheikh Anta Diop*, Dakar, Sénégal, 2004, p. 2.

La déontologie médicale au Sénégal

une politique démographique que le gouverneur général Jules Cardé¹ désignait sous le vocable de « faire du noir »².

Une étude de la déontologie médicale au Sénégal offre un double avantage³. En effet et d'une part, elle permet de comprendre que les règles éthiques et déontologiques produites par les ordres professionnels⁴ participent à la promotion de la santé publique. Aussi, par l'accomplissement d'actes médicaux assortis d'honoraires qui sont encadrés, le médecin doit-il être au service du malade. D'autre part, la déontologie médicale permet non seulement de réguler la confraternité dans les relations des professionnels de la santé entre eux mais aussi elle intervient dans la gestion des cabinets médicaux. En outre, la déontologie médicale permet d'assurer l'indépendance des professions paramédicales et des auxiliaires médicaux. L'ordre professionnel, expression utilisée tantôt en droit administratif, tantôt en droit civil ou encore en procédure

¹ Jules CARDE, de son vrai nom Jules Gaston Henri CARDE (3 juin 1874–10 juillet 1949), est un administrateur colonial français. Il a eu à occuper plusieurs fonctions dans les colonies françaises, notamment en Afrique où il a été gouverneur général de l'AOF, succédant à Martial MERLIN, du 18 mars 1923 au 15 octobre 1930. Durant son passage à la tête de ladite fédération, il s'attache au développement de l'économie, à la santé publique et à l'éducation.

² Entretien avec A.A. PAM, *op. cit.*

³ C. FALL, *Ethique et responsabilité médicale*, ELJA, 2015, 132 pages.

⁴ La tradition ordinaire française remonte à l'époque médiévale et concernait toutes les professions ; les regroupements corporatifs tendaient à régir les professions à la place du roi par des usages et coutumes à respecter. Certains métiers (comme les apothicaires) exerçaient une police professionnelle qui pouvait infliger des amendes ou des confiscation des marchandises en cas de « pratiques déviantes ». Cependant, la Révolution française, favorisant la liberté du travail et l'exercice des professions supprime toute organisation corporatiste et constitution de syndicats.

civile, est un groupement professionnel ayant la personnalité juridique auquel sont obligatoirement affiliés les membres de la profession et bénéficiant de prérogatives d'autorité telles que le pouvoir réglementaire et disciplinaire¹. Par conséquent, deux objectifs essentiels sont recherchés. Non seulement, il s'agit d'assurer la défense du patient face aux abus du médecin mais aussi celle du médecin face à la double pression de la société et du pouvoir politique².

Notre travail s'attache à démontrer, dans un premier temps, que le Code de déontologie médicale constitue un dispositif juridique de protection du malade et de promotion de la santé publique (I) et, dans un second temps, il permet de réguler les relations entre les professionnels de la médecine (II).

I. Le dispositif juridique de protection du malade et de promotion de la santé publique

Le Code de déontologie médicale est un outil efficace de protection de la société. Aussi, le médecin accomplit-il sa mission dans le respect de la vie et de la dignité humaine. Sous ce rapport, il a l'obligation de concilier deux intérêts, individuels et collectifs, souvent antagoniques mais complémentaires³ en ce qu'elles poursuivent des objectifs de développement de la société. Les règles déontologiques de la période

¹ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op. cit.*, p. 351

² La médecine coloniale a été également un laboratoire de fabrique du préjugé racial. Cf. Archives de l'Institut Pasteur de Dakar, IPD (dir.), *Instructions pour l'application de l'arrêté du 10 septembre 1941 rendant obligatoire la vaccination anti amarile en AOF*.

³ S. BELOUCIF et B. REGNIER, « Quelle éthique pour la distribution des ressources : place des réanimations dans l'offre des soins », in Louis PUYBASSET (dir.), *Enjeux éthiques en réanimation*, Paris, 2010, p. 593.

considérée visaient la même finalité surtout dans le contexte de mise en valeur des colonies avec pour but « de conserver et d'augmenter le capital humain pour pouvoir faire travailler et fructifier le capital argent »¹. Au regard de l'objectif ainsi recherché, le médecin était tenu de collaborer à la promotion de la santé publique (A) tout en étant au service du malade (B).

A. La promotion de la santé publique

Le Code de déontologie médicale pose que les médecins doivent collaborer à la promotion de la santé publique. L'exigence de collaboration trouve son fondement dans un contexte marqué par l'apparition de beaucoup de maladies qui gênent le développement et l'épanouissement non seulement des populations indigènes mais aussi le déploiement de l'élément européen. Ces affections ont comme noms la rougeole², le choléra, la peste, la variole, la fièvre jaune³, le paludisme⁴, la

¹SARRAUT (A.), *La mise en valeur des colonies françaises*, Paris, Payot, 1923, pp. 95 et s.

² P. CANTRELLE, « Tempo d'une épidémie sur quarante ans en Afrique occidentale : la rougeole », in C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, Direction des archives du Sénégal, Tome 2, 1997, p. 1240-1241.

³ A. DIOP, « Les débuts de l'action sanitaire de la France en AOF, 1895-1920 : Le cas du Sénégal », In C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960, op. cit.*, p. 1212-1226.

⁴ V. ROBERT, J.F. MOLEZ et C. BECKER, « L'évolution de la recherche et de la lutte contre le paludisme en Afrique de l'Ouest au XX^e siècle », In C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960, op. cit.*, p. 1175-1186.

folie¹. D'ailleurs, depuis la mise en place de la fédération de l'Afrique occidentale française, la question sanitaire a été au cœur des préoccupations des pouvoirs publics². Effectivement, les inquiétudes au plan sanitaire peuvent être regardées en une extension de la « mise en valeur » des colonies tant pour les travailleurs de plantations que pour les constructeurs de routes, voies ferrées.

C'est pourquoi, il est prévu par l'ordonnance qui organise les professions de médecin, chirurgien-dentiste et de sage-femme une procédure somme toute formaliste pour exercer la fonction médicale. Parmi les conditions fixées par les différents textes modifiés, figurent le diplôme d'Etat français de docteur en médecine, la qualité de citoyen ou sujet français ou ressortissant d'un pays placé sous le protectorat de la France...³. Conformément à ce texte, le Code de déontologie médicale précise que l'exercice habituel de la médecine, sous quelque forme que ce soit, au service d'une entreprise, d'une collectivité ou d'une institution de droit privé, doit, dans tous les cas, être passé par écrit⁴.

¹ R. COLLIGNON, « Folie et ordre colonial, Les difficultés de mise en place d'une assistance psychiatrique au Sénégal et en Afrique occidentale », in C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, op. cit., p. 1151-1163.

² K. NGALAMULUME (K.), « La question sanitaire durant les premières années de l'AOF, 1895-1914 », in C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, op. cit., p. 1203-1211.

³ Ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, chirurgien dentiste et de sage-femme. Cette ordonnance fut plusieurs fois modifiée, notamment par le décret n°47-2023 du 15 octobre 1947, rendant applicable aux territoires de la France d'outre-mer, ladite ordonnance, *J.O. Togo*, 16 décembre 1947, p. 1095.

⁴ Art. 45 du décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, op. cit.

La déontologie médicale au Sénégal

Au chapitre des exigences du texte, également, on relève que tout projet de convention ou renouvellement de convention avec un des organismes suscités, en vue de l'exercice de la médecine, soit préalablement communiqué au conseil départemental intéressé¹. Celui-ci examine sa conformité avec les prescriptions déontologiques et, s'il en existe, celles des contrats-types établis, soit en accord avec le Conseil national et les collectivités ou institutions intéressées, soit suivant des dispositions législatives ou réglementaires. Les contrats types sont une variété de contrat d'adhésion, excluant les pourparlers, s'en distinguant par son origine : le modèle est établi non par une entreprise isolée mais par un organisme représentatif de la profession. D'où il résulte une possibilité d'application à tous les cas particuliers².

Par ailleurs, le médecin doit signer et remettre au conseil départemental une déclaration dans laquelle il atteste sur l'honneur qu'il n'a passé aucune contre-lettre relative au contrat soumis à l'agrément du conseil³. En guise d'exemple, suite à la lettre de transmission du président de la section locale de l'Afrique noire du Conseil de l'Ordre national des médecins⁴, le médecin-colonel, R. Coleno, directeur de la santé publique

¹ Il faut, cependant, noter que depuis 1967, il n'existe plus de conseils départementaux au Sénégal. Entretien avec J. MENDY, neurochirurgien, ancien vice-président de l'Ordre des médecins du Sénégal, expert médical devant les cours et médicaux), le 11 janvier 2021.

² Ainsi, le contrat-type de fermage ou de métayage régit la situation du preneur et du bailleur à défaut d'arrangement individuel. Cf. R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op. cit.*, p. 140.

³ Cependant, cette procédure n'est pas applicable aux médecins placés sous le régime d'un statut arrêté par l'autorité publique.

⁴ Lettre n° 231/SP. CP en date du 6 septembre 1955 de la lettre n° 447/55 du 30 août 1955, ANS 125H (163).

au Sénégal et en Mauritanie rendait compte au médecin-général, inspecteur, directeur général de la santé publique à Dakar, de ce qu'il avait immédiatement donné l'ordre aux docteurs Delmon et Gauzy d'avoir à cesser tout exercice de clientèle privée sous peine de sanctions graves ou de poursuites éventuelles¹.

Le directeur de la santé publique au Sénégal et en Mauritanie étant informé par les soins du dr Train signale que dr Delmon jouissait d'une tolérance de la part de l'Ordre des médecins en ce qui concerne l'exercice privé de la médecine générale et que c'est seulement parce qu'il dépassait les bornes qu'une plainte avait été formulée contre lui. Connaissant l'existence de cette tolérance qui lui était consentie, il était alors difficile au directeur de la santé publique au Sénégal et en Mauritanie de déterminer le point où l'intéressé dépassant la mesure, franchissait une frontière qui n'avait jamais été précisée entre le raisonnable et l'abus. Le dr Gauzy prétend n'avoir fait de clientèle privée que de façon très occasionnelle. Sur le plan de la clientèle privée, le directeur de la santé publique au Sénégal et en Mauritanie estime avoir toujours été irréprochable, n'en ayant jamais fait que contraint mais dans le cadre des textes en vigueur.

Aussi, les médecins sont-ils tenus de communiquer au conseil national de l'Ordre, par l'intermédiaire du conseil départemental, les contrats passés entre eux et une administration publique ou collectivité administrative. Les avis du Conseil national sur ces relations juridiques sont adressés par lui au ministre dont dépend l'administration intéressée. Effectivement, l'Ordre des médecins doit veiller au respect des principes

¹ Le médecin colonel, R. COLENO, directeur de la santé publique au Sénégal et en Mauritanie à Monsieur le médecin général, inspecteur, directeur général de la santé publique à Dakar (courrier confidentiel n°94/S. conf.), Dakar le 12 septembre 1955, ANS 125 H (163).

La déontologie médicale au Sénégal

de moralité, de probité et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine et à l'observation par ses membres des devoirs professionnels et autres règles édictées par le Code de déontologie. Signalons aussi que le décret n° 52-964 du 28 juillet 1952¹, en son article 8, attribue à la section locale de l'ordre des médecins les fonctions dévolues en métropole à l'Ordre des médecins en général et aux conseils départementaux en particulier.

Selon cette disposition, la section locale est chargée de statuer sur les inscriptions au tableau en donnant aux médecins l'autorisation d'exercer. La section possède aussi la compétence disciplinaire qui, en France, est attribuée aux conseils régionaux. Dans son article 10, le décret envisageait la création de sous-sections locales correspondant à des territoires ou groupes de territoires qui auraient la même autorité que la section locale, à l'exception des pouvoirs disciplinaires. L'article 15 déclare que le code de déontologie médicale est applicable à tous les praticiens inscrits au tableau de l'ordre.

Comme on le voit, la détermination de l'ordre professionnel à accompagner les pouvoirs publics pour la promotion de la santé publique et pour le bénéfice du malade demeure intacte, même après le vote de la loi-cadre² qui confie l'organisation de la profession médicale au Grand

¹ Décret n° 52-964 du 28 juillet 1952 rendant applicable aux territoires d'outre-mer et aux territoires du Cameroun et du Togo l'ordonnance n° 45 2184 du 24 septembre 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecins, chirurgiens dentiste et sage-femme, *JO du territoire du Togo*, 1^{er} septembre 1952, p. 675.

² La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi-cadre Defferre, autorisant le gouvernement français à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, est adoptée à l'initiative de Gaston DEFFERRE, ministre français

conseil. D'après les directives que le président de la section locale d'Afrique noire de l'Ordre national des médecins, dr Long, a reçues du Conseil national de l'Ordre, l'ordonnance de 1945 existe comme un règlement d'administration publique ; mais aucune modification ne peut être apportée par le ministre à la réglementation qui était en vigueur au moment de l'apparition de la loi-cadre. Or, la création de sous-sections locales qui était sur le point de se réaliser s'avérait plus que jamais nécessaire du fait de l'indépendance entre elles des assemblées locales. Le conseil de la section locale d'Afrique noire sollicita l'intervention du haut-commissaire de la République en Afrique occidentale française pour que la situation de la profession médicale soit étudiée par les pouvoirs publics. Le conseil de la section locale attire l'attention du haut-commissaire de la République en Afrique occidentale française sur l'importance de l'Ordre des médecins et l'intérêt qu'il y a à ce que les sections et sous-sections locales demeurent rattachées à l'Ordre national¹.

L'inscription au tableau, autrement dit l'examen de la moralité du candidat et la surveillance permanente de celle-ci, constituent une des fonctions essentielles de l'Ordre, celle par laquelle il collabore de façon directe avec l'Etat. Assurant et garantissant l'exercice de la médecine, l'Ordre gère ainsi un service d'intérêt général. Mais c'est seulement dans le cadre d'un Ordre national que peuvent se concevoir les larges pouvoirs conférés à celui de la section locale par le législateur : affiliation et cotisation obligatoires, décisions exécutoires, participation à la qualification des spécialistes, contrôle des contrats et des cabinets

d'outre-mer et Félix Houphouët BOIGNY. Cette loi habilite le gouvernement à statuer par décret dans un domaine réservé en principe à la loi.

¹ Le président de la section locale d'Afrique noire de l'ordre national des médecins à Monsieur le haut-commissaire de la République en Afrique occidentale française, Dakar, le 18 décembre 1957, ANS 125 H (163).

La déontologie médicale au Sénégal

secondaires, droit de rendre la justice et d'infliger des peines à certains égards plus graves que celles du droit commun – sous le contrôle juridictionnel du conseil d'Etat ne portant que sur la légalité des décisions.

C'est aussi dans le seul cadre d'un organisme national que peut être appliqué le Code de déontologie, basée sur une jurisprudence bien établie. Il est certain que l'organisation de la période considérée est compatible avec la loi-cadre. Mais elle doit subir certaines modifications comme la création « le plus rapidement possible »¹ des sous-sections d'AEF, du Cameroun, du Togo qui auront les mêmes attributions que la section locale sauf les pouvoirs disciplinaires. Le conseil de chacune de ces structures siégeant dans le chef-lieu du territoire, le directeur de la santé publique en sera adjoint à titre consultatif. Aussi, la représentation des territoires au conseil de l'Ordre est jugée mal répartie par la sous-section locale ; certaines colonies peuvent n'avoir aucun élu pour les représenter. En revanche, le siège du conseil étant à Dakar et les représentants des régions éloignées ne pouvant assister à toutes les séances, le quorum ne peut pas être atteint aux réunions dakaroises.

L'étude des problèmes locaux et le contrôle de l'application des règles déontologiques ne peuvent être efficaces à distance. Cette mesure est donc urgente. C'est la raison pour laquelle elle avait été proposée au ministre en charge de la santé par le Conseil national par une lettre du 24 janvier 1957. La proposition tendait à modifier la composition des conseils qui devront comprendre cinq membres pour ceux de l'AOF, de l'AEF, du Cameroun et trois membres seulement pour le Togo. Ces délégués

¹ C'est nous qui mettons les guillemets.

seraient désignés par élection dans les sous-sections¹. Cette ouverture visait aussi à limiter le nombre des praticiens au service de l'administration².

Les médecins avaient estimé pareillement qu'il fallait donner au conseil de la sous-section la compétence d'autoriser les médecins diplômés locaux dont les obligations professionnelles étaient réglementées par le décret n° 52 935 du 28 juillet 1952 à exercer. Les modifications que voilà devaient permettre en même temps de créer des commissions de qualification qui n'existaient que pour la métropole et les départements d'outre-mer ; une commission plurirégionale pouvant siéger à Dakar, ville de Faculté, pour toutes les sous-sections³. Ces propositions tendant à améliorer le sort des professionnels ne sont pas les seules. Selon ces derniers, la compétence disciplinaire attribuée en métropole aux conseils régionaux pourrait être conservée à l'une des sections ; celle de l'AOF par exemple qui comporte le tableau le plus étayé.

Sous réserve de ce qui précède, sauf cas d'urgence et sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux services médicaux et sociaux du travail, un médecin qui exerce la médecine préventive⁴ au profit d'une collectivité humaine n'a le droit d'y exercer sa fonction. Sauf s'il s'agit de malades astreints au régime de l'internat auprès desquels il peut être accrédité comme médecin de l'établissement

¹ D'ailleurs, le Conseil national avait admis ces principes dans sa séance du 12 janvier 1957.

² Le ministre de la France d'Outre-mer l'avait admis en novembre 1956.

³ Souligné en rouge par le texte.

⁴ D. D. CLOAREC, « La prévention dans la politique sanitaire de l'AOF », In C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, op. cit., p. 1228-1239.

ou d'œuvres d'établissements ou d'institutions autorisées à cet effet dans un intérêt public par le ministre de la Santé publique et de la Population. Tout ceci après avis du conseil national de l'Ordre des médecins. En dehors de ces hypothèses, il doit renvoyer la personne reconnue malade au médecin traitant ou si celui-ci n'en a pas, lui laisser la liberté d'en trouver un. Cette règle s'applique également aux praticiens qui effectuent une consultation publique de dépistage. Aussi, lorsque l'homme de l'art est appelé à prodiguer des soins dans une famille ou dans un autre endroit, il doit assurer la prophylaxie¹, notamment par ses conseils circonstanciés, en mettant les malades et leur famille face à leur responsabilité non seulement vis-à-vis d'eux-mêmes mais aussi par rapport à leur voisinage. En refusant si c'est nécessaire de poursuivre ses soins, il doit ordonner le respect des règles d'hygiène et de prophylaxie.

Le Code de déontologie médicale prend aussi en charge la question de la médecine d'entreprise encore appelée médecine du travail, c'est-à-dire une institution destinée à exercer une surveillance sur la santé des travailleurs dans l'entreprise et dont le rôle est uniquement préventif.². En l'espèce, le médecin ne doit pas, sauf impossibilités locales, exercer la médecine de soins que dans une zone suffisamment éloignée de la collectivité à laquelle il est attaché à temps partiel. Egalement, l'homme de l'art doit s'abstenir de recevoir dans son cabinet ou de rendre visite à un travailleur de cette entreprise, dans son domicile, ou un membre de sa famille vivant sous le même toit sauf lorsque l'urgence des soins à

¹ J. P. BADO, « La santé et la politique en AOF et à l'heure des indépendances (1939-1960) », In C. BECKER, S. MBAYE et I. THIOUB (dir.), *AOF : réalités et héritages. Sociétés uest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, op. cit., p. 1243-1259.

² R. GUILLIEN et J. VINCENT, op. cit., p. 318.

prodiguer justifie son concours ou que son abstention ne conduise à conférer une exclusivité de fait à un autre praticien.

Aussi, selon le Code de déontologie médicale, nul ne peut cumuler, sauf cas d'urgence, les fonctions de médecin contrôleur et celui de médecin traitant d'un même malade, ni devenir ultérieurement son médecin, pendant une durée d'un an à compter de l'exercice à l'égard en ce malade du dernier acte de contrôle. L'interdiction s'étend aux membres de la famille du malade vivant avec lui et si le médecin est accrédité auprès d'une collectivité, aux membres de celle-ci. C'est dire que le médecin contrôleur ne doit pas s'immiscer dans le traitement du malade¹. Cependant, lorsqu'au cours d'un examen ou une analyse, il survient un désaccord avec son confrère relativement au diagnostic ou au pronostic, s'il lui apparaît qu'un signe important et utile à la conduite du traitement semble avoir échappé à son compère, il doit le lui signaler en personne. En outre, il est interdit à un médecin d'accepter une mission d'expertise dans laquelle les intérêts d'un de ses clients, amis, proches ou propres intérêts sont en jeu, sauf en cas d'accord des parties². Le Code interdit également à tout médecin inscrit au tableau de l'Ordre d'exercer, en même temps que la médecine, toute autre activité contraire à la dignité professionnelle.

Les mesures sus-évoquées, selon les pouvoirs publics coloniaux, devraient permettre la participation du médecin à la promotion de la santé publique. Aussi, celui-ci doit-il être au service du malade.

¹ *J. O.*, art. 49 du décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, *op. cit.*

² *J. O.*, art. 50 du décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, *op. cit.*

B. Le médecin au service du malade

Sans être soumis à une obligation de résultat mais seulement de moyens¹, le médecin doit être au service du malade. Le médecin s'engage uniquement à tout mettre en œuvre pour obtenir la guérison du malade sans garantir celle-ci. C'est dire que l'exercice de la médecine est un ministère. En conséquence, elle ne doit en aucun cas, ni aucune façon, être pratiquée comme un commerce. Cependant, les actes qu'il délivre sont assortis d'honoraires qui sont encadrés.

En ce qui concerne l'accomplissement des actes médicaux, mise à part le seul cas de force majeure, quelle que soit sa spécialité, le médecin doit porter un secours d'extrême urgence à un malade en danger immédiat lorsque d'autres soins médicaux ne peuvent pas lui être administrés. En droit civil, au sens large, la force majeure est tout événement imprévisible et insurmontable, empêchant le débiteur d'exécuter son obligation ; la force majeure est exonératoire. Au sens étroit, la force majeure s'oppose au cas fortuit ; elle est un événement d'origine externe, en ce sens que le fait doit être absolument étranger à la personne du débiteur (force de la nature, fait du prince, fait d'un tiers). En droit pénal, la force majeure est une situation qui s'impose à une personne et qui permet de ce fait d'écartier la responsabilité de cette dernière. Elle vise la contrainte². Par

¹ Au contraire de l'obligation de moyen, se trouve l'obligation de résultat. Il faut entendre par là une obligation en vertu de laquelle le débiteur est tenu d'un résultat précis. Par exemple, le transporteur de personnes s'engage envers le voyageur à le déplacer d'un endroit à un autre. L'existence d'une telle obligation permet au créancier de mettre en jeu la responsabilité de son débiteur par la simple constatation que le résultat promis n'a pas été atteint, sans avoir à prouver une faute.

² R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op. cit.*, p. 241.

ailleurs, sauf sur ordre formel des autorités qualifiées donné par écrit, aucun médecin ne peut délaisser ses malades en cas de danger public. Effectivement, le médecin, à partir du moment où il est appelé par le malade lui-même ou par un autre à donner des soins à ce malade et qu'il a accepté de remplir cette mission, a l'obligation de lui assurer immédiatement tous les soins médicaux en son pouvoir et désirables en la circonstance, personnellement ou avec l'aide de tiers qualifiés. Le professionnel doit constamment avoir le souci primordial et permanent de conserver la vie humaine, même quand il soulage la souffrance et enfin d'agir toujours avec correction et amérité envers le malade et à se montrer bienveillant envers lui¹.

En clair, le praticien doit agir dans l'intérêt exclusif du patient. Une obligation de soins pèse sur lui ; celle de prodiguer des soins à celui qui en a besoin, peu importe sa situation, sans distinguer les malades ou les discriminer pour des raisons financières ou autres. Cette attention signifie qu'il a le devoir de respecter la vie humaine en considérant les soins d'urgence comme une obligation humanitaire. Dès lors le non-respect de ce principe déontologique est regardé en droit de la santé et en droit pénal comme un délit de non-assistance à personne en danger². Le devoir de soins qui pèse sur le médecin, pour être efficace, s'accompagne de celui d'informer le malade à l'effet d'obtenir et de respecter le consentement éclairé de celui-ci. C'est là une autre règle déontologique. Elle a l'avantage non seulement d'assurer et de protéger l'équilibre nécessaire de la relation

¹Art. 23, décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, *op. cit.*

² En droit pénal, le délit de « non-assistance à personne en danger » est réalisé par le fait de s'abstenir volontairement de porter, à une personne en péril, l'assistance dont elle a besoin et qu'il est possible de lui prêter sans risque pour soi-même ni pour les tiers. Cf. article 49-2 du Code pénal sénégalais, Loi de base n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal, plusieurs fois modifiée.

La déontologie médicale au Sénégal

qui existe entre le médecin et le malade mais aussi et surtout de respecter la dignité du patient. En conséquence, l'obligation d'information à l'égard du malade permet de dépassionner et de dédramatiser le pouvoir qu'a le médecin sur le patient.

Et quand bien même l'homme de l'art doit inlassablement viser l'intérêt exclusif du patient, il ne peut point se substituer à ce dernier pour décider de ce qu'il souhaite¹. L'obligation d'informer le malade est protégée par la plupart des droits nationaux ou internes et ouvre droits à réparations civiles². Il faut aussi relever que lorsque le patient est dans l'impossibilité d'exprimer son consentement qui doit être libre et éclairé pour des raisons médicales et/ou légales, à l'instar d'un patient inconscient ou mineur, ou quand le consentement n'est pas libre comme celui des personnes en conflit avec la loi ou dépendants, le médecin est responsable du caractère éthique de la décision à prendre et de l'acte à

¹ Mais la règle comporte des limites, car l'on sait que la majorité de la population se trouve dans un milieu où il ne s'exprime pas en langue française mais dans des dialectes nationaux, pulaar, wolof, sérière, soninké.

² La règle 218 du Code d'Hammourabi (Code d'Hammourabi, 1730 AC) avait posé le principe de la responsabilité médicale en ces termes : « *si un médecin incisant un abcès perd son malade ou l'œil de son malade on lui coupera la main* ». Ce principe sera repris par les articles 1382 et 1383 du Code civil français et après par le Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal en son article 118 selon lequel « *Est responsable celui qui par sa faute cause un dommage à autrui* ». En 1936 la Cour de cassation française affirme : « *il se forme entre le médecin et son client un véritable contrat et la violation même involontaire d'une obligation contractuelle est sanctionnée par une responsabilité de même nature* », Arrêt Mercier C.C. chambre civile, 20 mai 1936 J.C.P. 1936, 1079.

accomplir. Mais le médecin peut, compte tenu des articles 4¹, 5² et 7³ du décret instituant le code de déontologie médicale, se dégager de sa mission, en se conformant cependant aux dispositions de l'article 25⁴, à condition de ne jamais nuire au malade dont il se sépare ou encore de fournir les informations qu'il juge utiles à la continuité des soins.

C'est pourquoi, lorsque le médecin est appelé d'urgence au secours d'un mineur ou un autre incapable⁵, quand il lui est impossible de recueillir en temps utile l'aval de son représentant légal, il doit user aussitôt de toutes ses connaissances et de tous les moyens dont il dispose pour conjurer le danger menaçant ; il ne peut cesser ses soins qu'après que tout péril est conjuré ou tout secours inutile ou après avoir confié le malade aux soins d'un confrère. En dehors de cette situation d'urgence, le

¹ Conformément à cet article, le secret professionnel s'impose à tout médecin, sauf dérogations établies par la loi.

² Cette disposition précise que ces principes qui sont traditionnellement ceux de la médecine française s'imposent à tout médecin, sauf dans les cas où leur observation est incompatible avec une prescription législative ou réglementaire ou serait de nature à compromettre le fonctionnement rationnel et le développement normal des servies ou institutions de médecine sociale. Ces principes sont le libre choix du médecin par le malade, la liberté des prescriptions du médecin, l'entente directe entre malade et médecin en matière d'honoraires et le paiement direct des honoraires par le malade au médecin.

³ Selon ce texte un médecin ne peut pas abandonner ses malades en cas de danger public sauf sur ordre formel et donné par écrit, des autorités qualifiées.

⁴ Décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, *op. cit.*

⁵ En droit civil, l'incapable est la situation d'une personne frappée d'incapacité. L'incapacité est l'état d'une personne privée par la loi de la jouissance ou de l'exercice de certains de ses droits. L'incapacité est dite d'exercice lorsque la personne qui en est frappée est inapte à mettre en œuvre elle-même ou à exercer seule certains droits dont elle demeure titulaire. L'incapacité est dite de jouissance lorsque la personne qui en est frappée est inapte à être titulaire d'un ou plusieurs droits. Mais elle ne peut pas être générale.

médecin qui est rattaché à un établissement disposant d'un régime d'internat doit, en présence d'une affection grave, avertir les parents du malade et accepter ou provoquer, si la situation l'exige, la consultation du médecin désigné par le malade lui-même ou sa famille. En outre, hors des cas où il manque à ses devoirs d'humanité, le praticien a toujours le droit de refuser ses soins pour des raisons professionnelles ou personnelles¹.

C'est dire que les temps ont changé depuis l'Antiquité lorsqu'Hippocrate trouvait nécessaire à l'honnêteté professionnelle, la liberté du médecin de ne pas entreprendre un traitement dans certaines conditions². Egalement, le médecin est toujours libre de ses prescriptions en restant dans les limites imposées par les conditions où se trouvent les malades. Mais il ne doit prescrire à un patient une ordonnance coûteuse qu'après avoir expliqué au malade ou sa famille les conséquences qui en découlent³. Voilà pourquoi, il est défendu à un médecin d'établir un rapport tendancieux ou de délivrer un certificat médical de complaisance ; toutes les supercheries propres à déconsidérer sa profession et notamment toutes les pratiques du charlatanisme. Après avoir établi son rapport médical, comportant une décision sérieuse, essentiellement si la vie du malade est en danger, le médecin doit s'efforcer d'imposer l'exécution de sa décision⁴.

Qu'en est-il en cas de pronostic grave ? Il appartient à l'homme de science de déterminer le degré de gravité de la maladie. Le diagnostic doit

¹ Article 27 du- décret n°47-1169 du 27 juin 1947, *op. cit.*

² D. GOUREVITCH, « Déontologie médicale : quelques problèmes », in *Mélanges d'archéologie et d'histoire*, tome 81, n° 2, 1969, p. 520.

³ Mais le médecin ne doit jamais donner à un malade des soins inutiles dans un but de lucre.

⁴ En cas de refus, il peut cesser ses soins dans les conditions de l'article 24 du décret de 1947 portant code de déontologie médicale.

toujours être élaboré avec la plus grande attention, sans compter avec le temps que lui coûte ce travail, et s'il y a lieu, en se faisant aider dans toute la mesure du possible des conseils éclairés et des procédés scientifiques convenables¹. En des cas pareils, l'information peut légitimement être dissimulée au malade sinon lui être révélée avec la plus grande circonspection. En revanche, le renseignement doit être porté à sa famille. Mais le patient peut l'interdire ou choisir les personnes auxquelles il doit être destiné. Ainsi, c'est tout le problème du secret professionnel qui est posé. Le secret professionnel est l'obligation dont le respect est sanctionné par la loi pénale imposant à certains professionnels de taire les confidences recueillies au cours de l'exercice de leur profession. Il vise l'obligation de discrétion professionnelle². Le secret professionnel s'impose à tout homme de l'art, sauf dérogations établies par la loi. L'obligation de confidentialité médicale est une règle éthique qui lie le médecin et son malade même après la mort.

La situation particulière de la femme enceinte a aussi retenu l'attention des rédacteurs du code. Ainsi, un avortement thérapeutique ne peut être réalisé que lorsque la vie de la mère se trouvant gravement menacée, cette opération permet d'espérer sauver la vie de celle-ci. L'avortement thérapeutique est l'interruption provoquée de la grossesse, dans un but thérapeutique, avant la date de viabilité fœtale. Cet acte obéit à une procédure très formaliste et se réfère à celle prévue par le Code français de déontologie médicale. En effet, à l'issue de toute consultation faite en

¹ Selon l'article 34 du décret n° 47-1169 du 27 juin 1947 précité « Quand au cours d'une consultation entre médecins les avis du consultant et du médecin traitant diffèrent essentiellement, le médecin traitant est libre de cesser les soins si l'avis du consultant prévaut ».

² R. GUILLIEN et J. VINCENT, op. cit., p. 445.

exécution des prescriptions de l'article 87 du décret du 29 juillet 1939¹, en vue d'examiner la nécessité d'interrompre une grossesse, les trois médecins prenant part à la consultation doivent, indépendamment des trois certificats prévus dans le cas où l'avortement est décidé, et d'un certificat délivré à l'intéressé, rédiger dans tous les cas quelle que soit la décision prise, un protocole donnant les raisons de celle-ci et l'adresser sous pli recommandé au président du conseil départemental auquel ces médecins font partie. Mais il peut arriver que ces derniers relèvent de structures différentes. Dans ce cas de figure, un exemplaire de ce procès-verbal doit être adressé à chaque conseil intéressé.

En cas d'indication d'avortement thérapeutique et hors cas d'extrême urgence, le médecin doit s'incliner devant la volonté librement exprimée par sa malade si celle-ci dûment prévenue de la gravité du cas, refuse l'intervention. Toutefois, si le médecin sait que la malade consentante est incapable (par exemple le cas d'une mineure), il doit, avant de pratiquer l'intervention, s'efforcer d'obtenir le consentement du mari ou des membres de la famille exerçant la puissance paternelle sur celle-ci. En outre, lorsque pour des raisons liées à ses convictions, le médecin estime qu'il lui est défendu de conseiller la pratique de l'avortement, celui-ci peut se retirer et laisser son compère continuer d'assurer le suivi du patient. De même au cours d'un accouchement dystocique (un accouchement qui ne se déroule pas normalement) ou prolongé², le

¹ Le décret-loi du 29 juillet 1939 « relatif à la famille et à la natalité française » institue le Code de la famille et de la natalité françaises. Il semble que c'est ce Code qui soit devenu aujourd'hui le code de l'action sociale et des familles.

² La difficulté peut venir de la mère ou du fœtus comme lors d'une présentation par le siège ou un « gros » bébé. En cas d'accouchement difficile, on peut pratiquer une épisiotomie : intervention chirurgicale visant à inciser au niveau de la vulve pour faciliter la sortie du fœtus ou procéder à une césarienne par

médecin doit se considérer comme étant le seul juge des intérêts de la mère et de l'enfant. Il ne doit pas se laisser influencer par des considérations d'ordre familial.

L'accomplissement des actes sus-évoqués requièrent le savoir, le savoir-faire et le savoir-être des professionnels de la santé. Il est alors important qu'il soit assorti d'une rémunération corrélée à leur activité. Ce sont leurs honoraires. Ces derniers honoraires sont la rémunération due aux personnes exerçant une profession libérale en échange de leurs services¹. C'est le cas, par exemple, des honoraires d'un architecte, un avocat, un avoué, un ingénieur-conseil, un médecin, un notaire. Ils visent alors les émoluments. Sous ce rapport, le médecin a droit à une rétribution en contrepartie du travail qu'il a accompli, dans la mesure où il doit soigner ses malades avec la même conscience peu importe leur situation sociale, les sentiments personnels qu'il ressent pour eux et leur moralité. Cette note est établie par lui-même avec tact et mesure tenant compte des moyens du malade², de la notoriété du médecin et des circonstances particulières ; il n'est jamais en droit de refuser d'expliquer au client sa note d'honoraires. Mais il est fait interdiction à tout homme de l'art d'abaisser ses rémunérations dans un intérêt de concurrence au-dessous des barèmes publiés par les organismes qualifiés quand bien même il lui est reconnu l'entièvre liberté d'administrer gracieusement ses soins quand sa conscience le lui commande. Il lui est particulièrement interdit d'exercer tout autre métier ou toute autre profession susceptible de lui permettre d'accroître ses bénéfices par ses prescriptions ou ses

ouverture de la paroi abdominale si la difficulté est très importante. L'administration d'antalgique par voie veineuse ou péridurale est très fréquemment nécessaire.

¹ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op. cit.*, p. 259.

² Le texte parle de « la situation de fortune du malade ».

La déontologie médicale au Sénégal

conseils d'ordre professionnel. Qui plus est, il est prohibé à tout professionnel qui exerce une fonction politique ou administrative d'en user aux fins d'accroître sa clientèle.

En outre, tout forfait pour la durée ou l'efficacité d'un traitement est prohibé hors des cas d'accouchement, d'opération chirurgicale, de traitement physiothérapeutique (sic), ou autres traitements dans une station de cure, dans une structure de soins ou une suite d'interventions, dans des conditions fixées par le conseil départemental. Sont aussi interdits, les versements ou acceptations dissimulés d'argent entre les professionnels. La même interdiction vaut pour toute commission au profit de quelque personne que ce soit. Il en est de même en ce qui concerne l'acceptation d'une commission pour un acte médical quelconque. Parmi ces actes, figurent notamment ceux relatifs aux examens, aux prescriptions de médicaments, d'appareils, d'envoi dans une station de cure ou une maison de santé, toute ristourne en argent ou en nature faite à un malade ou à un blessé, tout acte de nature à procurer au patient un avantage délictueux, toute complaisance accordée à quiconque se livre à l'exercice illégal de la médecine.

Il est admis qu'un professionnel puisse délivrer gratuitement des soins à ses parents proches, ses confrères et les personnes à sa charge. Le même droit lui est reconnu de prodiguer gracieusement des soins aux étudiants en médecine, au personnel de son service, à ses collaborateurs et auxiliaires directs et à ses amis intimes. Cependant, il ne commet aucune faute professionnelle en acceptant de tous d'être indemnisé. Également, il est défendu au technicien qui, tout en faisant de la médecine de soins, pratique dans le même temps la médecine préventive dans une collectivité ou y fait une consultation publique de dépistage, d'user de cette activité pour renforcer sa clientèle particulière.

Aussi, la rencontre en consultation entre un médecin traitant et un médecin consultant, pour des raisons déontologiques, justifie-t-elle pour

le premier des émoluments distincts. De même, la présence du médecin traitant à une opération chirurgicale autorise ce dernier à percevoir des honoraires spéciaux. Cependant, la perception de ces droits n'est possible que lorsque cette personne a été demandée par le malade ou sa famille. Tout partage d'honoraires entre médecin traitant, d'une part, consultant, chirurgien ou spécialiste, d'autre part, dans le cadre d'une consultation ou d'un acte opératoire, est absolument banni. En l'espèce, chacun doit présenter sa note personnelle.

De même, il faut mentionner que le chirurgien, spécialiste ou consultant ne peut, sous aucun prétexte, accepter de remettre lui-même les émoluments au médecin traitant. Il doit plutôt préciser que ces derniers ne sont pas compris dans la note. Ainsi, le décret de 1947 précise avec force que l'acceptation, la sollicitation ou l'offre d'un partage d'honoraires, même s'il n'est pas suivi d'effet, est constitutif d'une faute professionnelle grave. En ce qui le concerne, le chirurgien a le droit de choisir son aide ou ses aides-opératoires ainsi que l'anesthésiste. Les émoluments de ceux-ci peuvent, soit être réclamés par eux directement à l'opéré, soit figurer sur la note que le chirurgien remet à l'opéré. Toutefois, quand le chirurgien estime devoir confier les fonctions d'aide-opératoire au médecin traitant, ce dernier doit demander des honoraires immédiatement à l'opéré.

L'établissement de la note d'honoraires que nous venons de présenter est encadré par rapport à l'activité des praticiens. En effet, le Code de déontologie médicale dispose que sont spécialement condamnés, tous les procédés de réclame ou de publicité personnelle de caractère commercial comme les appels par la presse, la radiodiffusion. C'est là une règle posée par le Code de déontologie médicale de 1947. Mais celle-ci est assortie d'exceptions qui doivent recevoir l'autorisation du conseil départemental. Lorsqu'un cas d'extrême urgence se produit, la dispense est délivrée par le représentant qualifié dudit organe. L'encadrement de la rémunération du médecin s'étend aussi aux manifestations qui n'ont aucun objectif

scientifique ou éducatif qui sont effectivement interdites. Il en est de même en ce qui concerne la collaboration à une entreprise commerciale de soins dans laquelle le médecin n'aurait pas sa complète indépendance professionnelle. Cette coopération n'échappe pas à ce principe.

Le Code de déontologie médicale vise la protection du malade et du médecin qui est soumis seulement à une obligation de moyens. De ce point de vue, il aide la promotion de la santé publique. Mais la réglementation présente un autre avantage en ce qu'elle constitue un instrument de régulation des rapports entre les professionnels de la médecine.

II. La régulation des rapports entre professionnels de la médecine

Albert Sarraut soutenait dans sa « Mise en valeur des colonies françaises »¹ que toute l'œuvre de colonisation, tout le travail de création de richesse, est dominée par la question de main-d'œuvre. Selon lui, c'est la clef de voûte de l'édifice économique qu'il faut bâtir. Il pensait sans doute à une ressource humaine de qualité, une force de travail. Effectivement, il est difficile de séparer l'action politique de l'action sociale. Or, ce but ne pouvait être atteint en matière sanitaire que si les relations entre professionnels de la médecine étaient bien réglées. On dit d'une personne qu'elle est professionnelle dès lors qu'elle est spécialisée dans un secteur d'activité ou quand elle exerce une profession, un métier. Le professionnalisme caractérise la qualité du travail. Quant à la « régulation », elle est l'action de régler, de mettre au point. Elle consiste à

¹ A. SARRAUT, *La mise en valeur des colonies françaises*, Paris, Payot, 1923, 656 p.

maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système complexe.

Par conséquent, la déontologie médicale doit permettre de maintenir l'équilibre et favoriser le fonctionnement régulier des rapports de confraternité entre les médecins (A). Elle vise aussi le respect de l'indépendance des professions paramédicales et des auxiliaires médicaux (B).

A. Les rapports de confraternité

La confraternité est relative aux bonnes relations entre confrères¹. Ces derniers sont des personnes qui appartiennent à une même profession, à une société, une compagnie, regardée par rapport aux autres membres². Au plan juridique, le confrère désigne, dans leurs rapports entre eux, les membres de certaines professions libérales (avocats, médecins, architectes...), de certaines sociétés scientifiques, littéraires, religieuses³. Entre eux, les médecins doivent entretenir des rapports confraternels. La confraternité doit régner également dans la gestion du cabinet médical.

Dans les relations avec ses confrères, l'homme de science doit s'abstenir, même en dehors de l'exercice de sa profession, de tout agissement de nature à discréditer celle-ci. En vérité, toute atteinte à l'honneur de la profession doit être évitée par écrit ou autres déclarations à l'occasion des conférences données par le médecin. Est écartée pareillement de toute relation confraternelle, toute publicité ou réclame personnelle ou intéressant un tiers ou une firme quelconque. D'une manière générale tout ce qui est incompatible avec la dignité individuelle

¹ Pour une femme, on dit consœur.

² *Nouveau petit Robert de la langue française*, op. cit., p. 505.

³ R. GUILLIEN et J. VINCENT, op. cit., p. 122.

La déontologie médicale au Sénégal

et professionnelle du médecin ne rentre pas dans le champ de la confraternité. La fourniture, même indirectement, de tous renseignements personnels susceptibles d'être utilisés à ces fins ou le fait de s'attribuer abusivement, notamment dans une publication, le mérite d'une découverte scientifique, sont bannis. Lorsqu'un désaccord surgit entre deux ou plusieurs professionnels, il est prôné la réconciliation. Réconcilier, du latin *reconciliare*, consiste à remettre en état, à rétablir, à bénir de nouveau (dans un lieu saint) dans la cérémonie de réconciliation. La réconciliation (*reconciliatio*, en latin) est l'action de rétablir l'amitié (entre des personnes brouillées). On parle aussi de conciliation¹. A défaut, le professionnel insatisfait peut en aviser le président du conseil départemental de l'Ordre.

L'inscription au tableau de l'ordre est une condition essentielle d'exercice de la profession médicale, car les actes accomplis par les professionnels peuvent engager leur responsabilité aux plans disciplinaire, pénale, civile et administrative. Tout ce qui a trait à la responsabilité disciplinaire ou ordinaire est laissée à l'appréciation de l'Ordre. L'activité médicale est organisée autour de règles déontologiques dont la violation expose l'auteur à des sanctions. C'est la responsabilité du praticien vis-à-vis de la communauté médicale, organisée par le Code de déontologie médicale dont l'Ordre des médecins est le gardien avisé. Toutefois les décisions prises par les organismes départementaux peuvent être attaquées devant le Conseil national soit d'office, soit à la demande des intéressés pour être réformées ou annulées. La demande ainsi formulée doit être présentée dans des délais qui ne dépassent guère deux mois à compter de la notification de la décision prise. Des voies de

¹ A.A. DIOP, « Un procès coutumier sans administrateur », in *Le juge et l'outre-mer*, tome 5, 2010, p. 80 et s.

recours sont donc envisagées lorsque les instances disciplinaires rendent des décisions qui ne sont pas partagées par les parties à un éventuel litige.

Conformément aux prescriptions déontologiques, les médecins se doivent une assistance morale. Dénigrer un confrère, en médire ou se faire l'écho de propos susceptibles de lui nuire dans l'exercice de sa profession, sont interdits. Par exemple, une dénonciation formulée à la légère contre un confrère pourrait constituer une faute. Une dénonciation calomnieuse constitue a fortiori une faute grave¹. Celle-ci consiste en un délit résultant du fait de porter des accusations mensongères contre une ou plusieurs personnes auprès d'officiers de justice ou de police administrative ou judiciaire ou de toute autorité ayant le pouvoir d'y donner suite, y compris le ou les employeurs du dénoncé.

A contrario, un médecin qui a acquis la preuve qu'un confrère a commis une faute grave contre la déontologie, comme le détournement ou la tentative de détournement de clientèle, a l'obligation de rompre tout lien professionnel avec celui-ci. Il y a détournement de clientèle lorsqu'une entreprise parvient à capter la clientèle d'une autre par un procédé déloyal comme la confusion dans l'esprit de la clientèle du concurrent, l'imitation, le dénigrement, la violation d'une obligation de non-concurrence par un salarié. Et le Code de déontologie médicale retient, comme exemple, le fait de divulguer prématurément dans le monde médical, en vue d'une application immédiate, un procédé de diagnostic ou de traitement nouveau et insuffisamment éprouvé ; cela constitue de la part d'un médecin un risque répréhensible, s'il n'a pas pris le soin de mettre ses confrères en garde contre les dangers d'un tel

¹ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *op. cit.*, p. 178 ; Cf. article 362 du Code pénal sénégalais, *op. cit.*

procédé¹. De surcroît, divulguer ce même moyen dans le grand public, quand sa valeur et son innocuité ne sont pas démontrées, constitue une faute. Il en est de même en trompant la bonne foi des praticiens ou de la clientèle en leur présentant, comme salutaire ou sans danger, une méthode qui n'a pas été suffisamment éprouvée. Un tel comportement est une faute grave. Dans cette éventualité, il ne peut donner les raisons de cette rupture qu'au président du conseil départemental. Par ailleurs, la confraternité commande de prendre la défense d'un frère injustement attaqué².

Par conséquent, pour éviter autant que possible des différends ou des malentendus entre les professionnels, il est recommandé que lorsqu'un médecin est appelé auprès d'un malade soigné par un de ses confrères qu'il respecte un certain nombre de règles. Par exemple, si le patient renonce aux soins du premier médecin³, le second doit proposer la consultation, assurer les seuls soins d'urgence puis se retirer. En revanche, si pour une raison valable, la consultation semble impraticable ou malvenue, l'autre professionnel peut examiner le malade. Dans un tel cas de figure, il doit réserver à son frère son avis sur le diagnostic et le traitement. Dans le même ordre d'idées, si le malade a fait appel en l'absence de son médecin habituel à un autre, celui-ci doit assurer les

¹ C'est précisément ce qui est reproché au Docteur Didier Raoult par ses confrères médecins à propos de l'utilisation de la chloroquine et de l'azytromycine comme soins contre la COVID19.

² En matière disciplinaire, les médecins sont, dans la mesure compatible avec le respect du secret professionnel, tenus de révéler tous les faits utiles à l'instruction parvenus à leur connaissance. C'est qui ressort de l'article 56 du Code de la déontologie médicale.

³ Tel est le cas lorsque le malade, ignorant les règles et avantages de la consultation entre confrères, demande un simple avis.

soins pendant l'absence. Toutefois, il est tenu de les cesser dès le retour de son confrère et informer ce dernier de l'évolution de l'affection.

Les principes déontologiques commandent que l'homme de l'art qui a reçu à son cabinet un malade venu de façon spontanée à l'insu de son médecin traitant doit chercher à connaître auprès du patient le nom de ce dernier. Cette enquête a pour but de lui faire part de ses observations et, le cas échéant, de la possibilité d'une intervention, sauf lorsque le malade s'y oppose. C'est ce qui ressort de l'article 43 du Code la déontologie des médecins. Rappelons quand même qu'un médecin peut, dans son cabinet, accueillir tous les malades, quel que soit leur médecin traitant et que la maladie soit aiguë ou non, sous les réserves indiquées à l'article 43 suscité.

La déontologie médicale exige que le médecin traitant un malade, en principe, accepte de rencontrer en consultation tout confrère inscrit au tableau de l'Ordre quand cet examen lui est demandé par le malade ou sa famille. Dans l'hypothèse où la visite est demandée par la famille ou le médecin traitant, celui-ci peut indiquer le professionnel qu'il préfère. Mais en pareilles circonstances, la liberté du groupe familiale est primordiale surtout si le médecin a une grande réputation ; il doit avant tout penser à l'intérêt de son malade. Au contraire, le médecin traitant peut se retirer dès lors qu'on veut lui imposer un consultant qu'il refuse sans se trouver dans l'obligation d'expliquer les raisons. Ces prescriptions sont valables aussi pour le choix d'un chirurgien ou d'un spécialiste ou d'un établissement de soins. D'une manière générale, il revient au médecin traitant de prévenir le ou les consultants pour s'entendre avec eux sur le jour et l'heure de la consultation sauf dans le cas où il s'est retiré.

La rédaction des conclusions des médecins obéit à un certain formalisme. En effet, à l'issue d'une consultation effectuée par deux ou plusieurs médecins, la règle veut que leurs observations rédigées en commun soient signées par le médecin traitant et contresignées par le ou les autres confrères. Lorsque les conclusions ne sont pas rédigées, le

La déontologie médicale au Sénégal

consultant est réputé avoir admis complètement l'avis du médecin traitant.

La confraternité entre professionnels requiert évidemment que les deux médecins évitent soigneusement au cours et à la suite d'une consultation de se nuire mutuellement. Ce principe a pour but de ne pas impacter négativement la situation du malade et décevoir les attentes de sa famille. C'est pourquoi, le Code de déontologie médicale précise qu'en cas de désaccord irréductible dans le cadre de la collaboration, il est reconnu au médecin traitant le droit de décliner toute responsabilité et de s'abstenir d'appliquer le traitement prôné par le médecin consultant. Si les soins administrés sont acceptés par le malade, le médecin traitant peut cesser ses soins pendant toute sa durée. Il faut enfin signaler qu'un médecin consultant ne doit jamais rendre visite seul à un malade examiné en commun, en l'absence du médecin traitant ou sans son assentiment.

Quelle est la place de la confraternité dans la gestion du cabinet médical ? Le Code de déontologie médicale organise la gestion du cabinet médical. En effet, il énonce qu'un médecin ne doit, en principe, avoir qu'un seul cabinet. C'est là une règle. Cependant, celle-ci souffre d'une dérogation qui ne peut être accordée que par le conseil départemental ou les conseils départementaux dans l'intérêt des malades. La dérogation ne peut être refusée aussi si le cabinet doit être affecté à des consultations périodiques dans une agglomération où il n'existe pas de médecin traitant ou, s'agissant d'un spécialiste, dans une agglomération où il n'y a pas de praticien de la même spécialité. Cette exonération cesse le jour où soit un médecin traitant soit un spécialiste vient s'installer dans cette localité¹.

¹ Mais en aucun cas, un médecin ne peut avoir, en dehors de son cabinet principal, plus d'un cabinet accessoire. C'est pourquoi, les médecins qui, à la date de la publication du décret portant Code de déontologie médicale de 1947, ont

Il y a d'autres interdictions qui concourent à moraliser la gestion du cabinet. Par exemple, il est prohibé pour un médecin de faire gérer un autre cabinet par un confrère. La prohibition de l'exercice de la médecine foraine entre dans la même série. La médecine foraine consiste en l'exercice habituel et organisé de la médecine mais en dehors de toute installation professionnelle régulière. Autrement dit, la médecine foraine est l'exercice de la médecine sans lieu d'exercice permanent, sans moyen technique adapté. Les consultations sont données dans des lieux différents. Aussi, le professionnel ne peut-il se faire remplacer temporairement dans ses activités que par un confrère ou par un étudiant remplissant les conditions prévues par la loi. Lorsque l'étudiant ou le médecin n'est pas inscrit au tableau de l'Ordre, le conseil départemental, informé forcément et promptement, apprécie si le remplaçant remplit les conditions de moralité nécessaires. Au cours de la période de remplacement, le remplaçant relève des compétences la juridiction disciplinaire de l'Ordre.

A la fin de cette période de remplacement, il ne doit pas s'installer pendant un délai de deux ans dans un poste où il puisse entrer en concurrence directe avec le médecin qu'il a remplacé, sauf s'il existe entre les intéressés un accord qui doit être notifié à l'organisme départemental. Et lorsque cet accord ne peut être obtenu, le cas peut être soumis audit organisme. Les rédacteurs du Code de déontologie médicale précisent, par ailleurs, qu'un médecin ne doit pas s'installer dans l'immeuble habité par un confrère en exercice, sans l'agrément de celui-ci ou, à défaut, sans l'autorisation du conseil départemental de l'Ordre. Mais cette règle ne concerne point les spécialistes exerçant des spécialités différentes ou

plusieurs cabinets doivent, dans les deux mois de cette publication, demander l'autorisation de conserver les deux cabinets.

La déontologie médicale au Sénégal

encore le généraliste et le spécialiste¹. Tout médecin qui utilise un pseudonyme pour des activités liées à sa profession est tenu d'en aviser le conseil départemental.

Les professionnels peuvent envisager de créer une association ou une société. Dans ce cas, ils doivent fournir un contrat écrit qui respecte l'indépendance professionnelle de chacun d'eux. Les projets de contrats doivent être communiqués au conseil départemental qui vérifie leur conformité avec les principes du code considéré et éventuellement avec les clauses essentielles des contrats-types établis par le Conseil national. Les restrictions concernent aussi les services hospitaliers². En effet, en dehors de ces derniers, il est interdit à tout médecin de se faire assister dans l'exercice normal, habituel et organisé de sa profession d'un médecin travaillant sous le nom du titulaire du poste, sauf urgence et pendant une durée maximale d'un mois³.

La confraternité est requise dans les relations entre les professionnels eux-mêmes et dans la gestion du cabinet médical. Elle l'est aussi dans leurs relations avec les professions paramédicales et les auxiliaires médicaux.

¹ Cependant, la présente disposition n'entrera en vigueur que le 1er janvier 1951.

² Pour une étude de la politique hospitalière en AOF, cf. B.M. KOUOGBA, *La politique coloniale hospitalière en AOF : le cas de la Côte d'Ivoire*, Thèse droit, UAO, Bouaké, 2021, 397 pages.

³ Tout médecin qui cesse d'exercer est tenu d'en avertir le conseil départemental, qui cesse de le maintenir au tableau en tant que membre actif.

B. Le respect de l'indépendance des professions paramédicales et des auxiliaires médicaux

Le Code de déontologie médicale parle de « professions paramédicales » et « auxiliaires médicaux ». L'adjectif « paramédical » est relatif à tout ce qui contribue (se consacre) aux soins, au traitement des malades, sans appartenir au corps médical. Le texte parle même de personnel paramédical. Ainsi entendu, les professions paramédicales sont celles de la santé qui n'ont pas la formation de médecin mais qui travaillent en collaboration avec ce dernier. L'expression renvoie aux infirmiers, aux aides-soignants, aux kinésithérapeutes, aux pharmaciens, (ou physiothérapeutes), aux diététiciens, aux ergothérapeutes, aux manipulateurs en électro-cardiologie médicale, aux orthophonistes. Quant à « auxiliaire », du latin *auxiliaris*, d'*auxilium*, il désigne le secours. Par conséquent, il s'agit de quelque chose qui agit, qui est utilisé en second lieu, à titre de secours. Le terme vise l'accessoire, l'adjoint. Mais « auxiliaire » désigne aussi toute personne qui aide en apportant son appui. Il renvoie à l'assistant, au collaborateur, au technicien qui seconde un autre plus qualifié. On parle ainsi d'auxiliaire médicaux, hospitaliers¹. Rattaché à l'adjectif « médicaux », l'expression renvoie à un groupe de personnes qui apportent une aide à un autre groupe. Dès lors, le rôle des auxiliaires médicaux consiste à aider une communauté techniquement plus forte.

Dans leurs relations professionnelles avec les membres des professions paramédicales, notamment les pharmaciens, les médecins doivent respecter l'indépendance de ceux-ci. La déférence de cette souveraineté est essentielle, autrement elle peut être source de conflit. Le cas suivant

¹ *Le nouveau Petit Robert de la langue française, op. cit.*, p. 189.

La déontologie médicale au Sénégal

entre dr Bachir Albert¹ et Maynart², pharmacien à Kaolack, constitue un exemple. En l'espèce³, en date du 20 août 1954, Maynart adresse une lettre à l'inspecteur de pharmacie qui la communique à l'Ordre des pharmaciens et celui des médecins. Dans celle-ci Maynart se plaint des agissements du dr Bachir Albert pour non-respect de l'indépendance des relations professionnelles entre médecins et professions paramédicales. C'est la deuxième branche du moyen exposé. Le Conseil de régional de l'Ordre des médecins d'Afrique noire se réunit le 16 juillet 1956 pour statuer sur l'affaire en matière disciplinaire. L'audience a vu la présence de beaucoup de personnes. Le dr Long, assure la présidence. Le pr Letac est vice-président de la séance. Le dr Papet est secrétaire général alors que les docteurs Leconte et Raoul sont membres. Attie y participe en tant que médecin africain. Ces derniers avaient voix délibérative. Ont participé aussi à cette séance, le médecin-colonel Faure des troupes coloniales, comme représentant du médecin général, l'inspecteur Talec, directeur général de la santé publique en AOF et Me Alain Crespin, avocat-défenseur, près les Cours d'appel de Dakar et d'Abidjan, conseiller juridique. Ils avaient voix consultative. Le dr Leconte est désigné comme rapporteur et Maître Piquemal, avocat-défenseur⁴, est choisi par le défendeur pour assurer sa défense. Cependant, le Conseil juge qu'il ne résulte pas des faits de la cause que le dr Bachir se soit rendu coupable de

¹ Dr Bachir Albert demeurant à Dakar, 58 avenue Jean Jaurès,

² Monsieur Maynart est pharmacien à Kaolack

³ Affaire Bachir Albert, décision du 18 décembre 1957, ANS, dossier 125 H (163).

⁴ Pour toute recherche sur l'histoire des avocats au Sénégal et en AOF, voir notre thèse : *La profession d'avocat au Sénégal. De l'ère des conseils commissionnés à l'ordre des avocats 1859-1960*, FSJP UCAD Dakar, janvier 2013, 449 pages.

non-respect de l'indépendance des professions paramédicales ; que par conséquent, il n'y a pas lieu de retenir ce grief.

Le Code de déontologie médicale vise le plus grand bien du malade¹. Les médecins doivent éviter tout agissement injustifié tendant à leur nuire vis-à-vis de leur clientèle et se montrer courtois à leur égard. Ils doivent rester courtois et bienveillants à l'égard des auxiliaires médicaux et s'attacher à ne pas leur nuire inconsidérément. C'est la raison pour laquelle il est interdit à un médecin de donner des consultations gratuites ou en contrepartie d'un salaire ou d'honoraires dans les locaux commerciaux où sont mis en vente des médicaments ou appareils que ce médecin ordonne ou utilise. La pratique de la même activité est prohibée dans les dépendances desdits locaux. Par ailleurs, tout projet de contrat d'association ou de société mettant en présence un ou plusieurs médecins d'un ou plusieurs membres de l'une des professions paramédicales doit, après avis du conseil départemental, être soumis au conseil national de l'Ordre des médecins. Celui-ci vérifie particulièrement si ce projet est conforme aux lois en vigueur, au Code de déontologie médicale et s'il respecte la dignité professionnelle du médecin.

Des recherches effectuées dans les Archives nationales du Sénégal nous ont permis de constater des différends entre professionnels de la santé et portés devant l'Ordre professionnel, en l'occurrence le Conseil régional de l'Ordre des médecins d'Afrique noire, siégeant à Dakar. Par exemple, dans l'affaire du dr Bachir Albert précitée², en la troisième branche du moyen exposé, il est reproché au dr Bachir Albert par Maynart d'avoir violé l'article 75 du Code de déontologie médicale en AOF. Selon la disposition que le demandeur prétend être violée, tout

¹ Arrêté résidentiel relatif au Code de déontologie des médecins du Maroc, *B.O.* n° 19 juin 1953, p. 828.

² Affaire Bachir Albert, décision du 18 décembre 1957, précitée.

La déontologie médicale au Sénégal

projet de contrat d'association ou de société ayant un objet professionnel entre un ou plusieurs médecins, un ou plusieurs membres de l'une des professions paramédicales, comme les pharmaciens ou auxiliaires médicaux doit, après avis du Conseil départemental, être soumis au conseil national¹. Il s'agit, par conséquent, de la soumission des contrats au Conseil de l'Ordre. L'exemple ci-après est révélateur de cette règle. En effet, le Conseil de l'Ordre, en estimant que le dr Bachir Albert a commis une faute professionnelle, donne gain de cause à Maynart mais en n'infligeant au défendeur qu'une sanction de principe, en l'occurrence le blâme².

Le Conseil décide : « qu'il résulte, en effet, du document produit par Dr Bachir lui-même et intitulé : « Avant-projet d'association en participation », de la lettre adressée le 11 novembre 1954 par Dr Bachir au président du Conseil de l'Ordre des pharmaciens, sous couvert du président du Conseil de l'Ordre des médecins, qu'un projet de contrat entre Dr Bachir et le pharmacien Maynart a réellement existé ; peu importe que le projet n'ait été signé par les parties ». Le Conseil régional de l'Ordre des médecins d'Afrique noire poursuit son argumentaire en ces termes : « qu'il suffit au conseil de constater d'une part que dans sa lettre du 11 novembre 1954, le Dr Bachir reconnaît avoir exécuté en partie le contrat d'association puisqu'il déclare avoir versé des sommes et avoir encore en sa possession des enseignes et des croix lumineuses, de constater d'autre part que le Dr Bachir reconnaît avoir payé des loyers pour les locaux de la pharmacie et de constater encore d'autre part que

¹ Cet organe vérifie notamment si ce projet est conforme aux lois en vigueur ainsi qu'au code de déontologie médicale et s'il respecte la dignité professionnelle du médecin.

² C'est nous qui soulignons.

l'article 75 du Code de la déontologie médicale dispose que *tout projet*¹ de contrat d'association doit être soumis au conseil de l'ordre des médecins... ».

Par ailleurs, pour exiger le respect des règles déontologiques, le Code de déontologie médicale interdit tout compérage entre médecins et pharmaciens, auxiliaires médicaux ou toutes autres personnes, même étrangères à la médecine. Le compérage est l'intelligence secrète entre deux personnes, en vue d'en léser une autre². Le dictionnaire littéraire définit le terme comme une entente entre les auteurs d'une tromperie. Il vise ainsi la complicité, la connivence³. Par conséquent, on peut affirmer que le but visé par ce texte est l'interdiction, en vue de moraliser les différents secteurs de la profession sanitaire, de toute entente illicite qui porterait atteinte à la liberté et l'indépendance des professionnels, d'une part, et au libre choix des patients, d'autre part. Il s'agit en vérité de toutes formes de compérage comme les éventuels pourvoyeurs et "rabatteurs" de clientèle. L'affaire Dr Bachir Albert⁴ offre un exemple intéressant au sujet du compérage. Dans la première branche du moyen exposé, il était reproché par Maynart, pharmacien à Kaolack au Dr Bachir Albert de s'être rendu coupable de compérage. Mais selon le Conseil de l'Ordre des médecins d'Afrique noire, siégeant en son audience du 16 juillet 1956, il ne résultait pas des faits de la cause que le défendeur se soit rendu coupable d'une telle faute. En conséquence, le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de retenir contre le dr Bachir Albert ce grief.

¹ Souligné dans la décision rendue. Et c'est nous qui avons mis en italique.

² Article 16, décret n° 47-1169 du 27 juin 1947, portant Code déontologie médicale en AOF, op. cit.

³ *Le nouveau petit Robert de la langue française*, 2007, p. 483.

⁴ Affaire Bachir Albert, op. cit.

La déontologie médicale au Sénégal

Les situations sus-évoquées montrent à suffisance que le non-respect des principes d'éthique médicale peut bien évidemment faire l'objet de sanctions disciplinaires prononcées contre les médecins par des organisations professionnelles et donner lieu éventuellement à des indemnisations pour les victimes devant les tribunaux civils. Il peut également constituer un délit pénal passible de poursuites devant les tribunaux sur le fondement de la violation du secret médical.

*

**

Le respect des règles de la déontologie médicale a été une préoccupation des pouvoirs publics coloniaux nonobstant certains comportements. Le contexte colonial, accompagné du développement des infections graves pouvant gêner « la mission de civilisation », explique certainement ces soucis. Effectivement, le Code de déontologie médicale devait permettre la promotion de la médecine publique et la protection des malades par l'accomplissement des actes médicaux, tarifés et contrôlés. En outre, il constitue un dispositif devant favoriser les rapports de confraternité entre les médecins dans leurs relations entre eux et dans la gestion du cabinet médical. Par ailleurs, les principes déontologiques ont pour mission de favoriser les rapports entre les médecins et les professions paramédicales et autres auxiliaires médicaux. C'est pourquoi, le Sénégal indépendant poursuit ces efforts de moralisation de l'activité médicale à travers le décret n° 67-147 du 10 février 1967 instituant le Code de déontologie médicale¹ dont les médecins sont les gardiens du temple.

¹ *JORS*, n° 3877 du 25 février 1967, *op. cit.*, p. 321.

L'avenir de ce Code mérite d'être étudié dans le prolongement de notre travail. Cela est d'autant plus vrai que la pandémie à COVID 19 qui secoue le monde depuis la fin de l'année 2019 n'a épargné aucun pays. Nous pensons que le Code de déontologie médicale sénégalais doit être remis au goût du jour. Par exemple, la question de la levée du secret médical se pose avec acuité à cause de la propagation de ladite pandémie. En effet, d'aucuns estiment que la loi du silence qui entoure le secret médical doit être brisée dans un contexte pareil.

Dans quelle mesure pourrait-on concilier le respect du secret médical et l'intérêt de la collectivité ? Quel doit être l'attitude du médecin devant un patient diagnostiqué positif au Coronavirus ? Le médecin n'a-t-il pas l'obligation de signaler la contagiosité du malade à son entourage ?

Toutes ces questions méritent attention. C'est peu de dire que la réforme du Code de déontologie médicale sénégalais devrait, si elle prospérait, leur donner une suite.

**LA FABRIQUE DE LA RHÉTORIQUE ARGUMENTATIVE DE
CAMPAGNE ÉLECTORALE PAR L'OPPOSITION EN AFRIQUE
NOIRE FRANCOPHONE : LES CAS DU MRC (CAMEROUN)**

Martin Raymond Willy MBOG IBOCK,
maître-assistant en sciences politique
Université de Douala
Tél : + 237 6 96 11 87 52
Email : ibock_martin@yahoo.fr

Résumé : Dans les systèmes politiques et sociétés des États d'Afrique noire francophone, le marché de la rhétorique argumentative de campagne électorale du Mouvement pour la renaissance du Cameroun (MRC), du Front uni pour l'alternance (FOPA) et du Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI) occupe une place centrale dans la persuasion de son auditoire. Contribuant à une meilleure compréhension de la nature de langue et du système de communication, elle apparaît comme un terrain privilégié pour déplacer le regard de l'analyse en mettant entre parenthèses la question du « sens » ou des « effets » du discours politique, pour se centrer résolument sur sa fabrique. En s'attaquant ainsi à cette intellection, cet article se propose de faire une immersion dans la matrice (moule) dialectique et dualiste de la communication politique de campagne présidentielle du MRC, du FOPA et du PDCI. Ce texte se veut une contribution à l'exploration d'outils de la sémio-rhétorique argumentative focalisés sur l'analyse linguistique de la communication en situation de campagne électorale du MRC, du FOPA et du PDCI. L'idée

est de parvenir à dégager les éléments pour une théorie de la rhétorique argumentative du MRC, du FOPA et du PDCI en conciliant « arts de faire » et « manière de faire » de persuasion aux résultats obtenus auprès l'électorat. Partant de là, il est intéressant de s'interroger sur les corrélations entre le style et la technique dans la fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale par les candidats du MRC, du FOPA et du PDCI.

Mots clés : Afrique noire francophone, Campagne électorale, Fabrique, Rhétorique argumentative.

Abstract : In the political systems and societies of French-speaking black African states, the argumentative rhetoric of the election campaigns of the Movement for the Renaissance of Cameroon (MRC), the United Front of the Opposition for Change (UFOC) and the Democratic Party of Côte d'Ivoire (DPCI) occupies a central place in the persuasion of its audience. Contributing to a better understanding of the nature of language and the system of communication, it appears to be a privileged terrain for shifting the focus of analysis by putting the question of the 'meaning' or 'effects' of political discourse in brackets, in order to focus resolutely on its manufacture. By tackling this intellecction, this article proposes to immerse itself in the dialectical and dualist matrix (mould) of the political communication of the presidential campaign of the MRC, the UFOC and the DPCI. This text is a contribution to the exploration of tools of argumentative semio-rhetoric focused on the linguistic analysis of the communication in the electoral campaign situation of the MRC, the UFOC and the DPCI. The idea is to identify elements for a theory of the argumentative rhetoric of the MRC, the UFOC and the DPCI by reconciling the 'arts of doing' and the 'manner of doing' of persuasion with the results obtained with the electorate. On this basis, it is interesting to examine the correlations between style and technique in the production

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

of argumentative rhetoric in electoral campaigns by MRC, UFOC and DPCI candidates.

Keywords: Francophone black Africa, Electoral campaign, Fabrication, Opposition, Argumentative rhetoric.

Sans reprendre ici l'analyse de l'institutionnalisation de l'opposition en Afrique, en général, et ressusciter le vieux débat sur la maîtrise de l'espace de position objective dans le sens du jeu politique, en particulier, en Afrique noire francophone, donnerait-on raison à Léopold Donfack Sokeng qui, à la manière de François Borella¹, dans une supplique se prêtait au jeu de l'analyse de la réalité objective de l'opposition en Afrique noire francophone en quête de consistance ?² Certainement. Au-delà du goût pour les paradoxes, cette conjuration prend tout son sens et sa pertinence, si l'on s'attache à la sphère de la politique électorale entendue comme un champ d'expression de la compétition et de la lutte pour le pouvoir³. Penser politiquement et autrement l'ailleurs « des arts de faire »¹

¹ François BORELLA, « Existe-t-il une nouvelle approche dans l'étude des partis politiques ? », in Dominique ANDOLFATTO, Fabienne GREFFET et Laurent OLIVIER (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?* Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 71-79.

² Léopold Donfack SOKENG, « L'institutionnalisation de l'opposition : Une réalité objective en quête de consistance », pp. 101-166, inin : Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p.

³ Pierre BOURDIEU, « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36-37, n°1, 1981, pp. 3-24 ; Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, p. 21 ; Marcel GAUCHET, *La révolution des pouvoirs. La*

et « des manières de faire »² observés dans la fabrique de la rhétorique argumentative des partis d'opposition en Afrique noire francophone invite à se plonger dans l'impensé de l'analyse³ des univers et des registres sémio-rhétoriques argumentatifs⁴ de l'essence de son circuit locutoire et illocutoire⁵ dont l'exploration suscite un désir d'analyser les relations actantielles⁶ qui lient l'orateur (l'opposition) et son auditoire (les électeurs) permettant de produire un schéma énonciatif et discursif de persuasion (psychologique et social) susceptible d'emporter son adhésion.

Certaines interrogations sont inhabituelles dès lors que l'on aborde la problématique de la fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale en Afrique noire francophone par les partis d'opposition : comment appréhender l'univers de fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale par le Mouvement pour

souveraineté, le peuple, la représentation, 1789-1799, Paris, Gallimard, 1995, p. 45.

¹ Michel DEDE CERTEAU, *L'Invention du quotidien t. I, Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990, p. 10.

² Pierre MULLER, Jean LECA, Majone GIANDOMENICO, Jean-Claude THOENIG et Patrice DURAN, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 1, 1996, pp. 96-133.

³ Philippe ZITTOUN, « Définir une solution un bricolage complexe pour résoudre des problèmes », in *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Politique, 2013, pp. 75-148.

⁴ Todorov TZVETAN, « De la sémiologie à la rhétorique argumentative », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, vol. 22, n° 6, 1967, pp. 1322-1327.

⁵ Jacques FRANCIS, « La parole-acte Des actes de langage à la logique illocutoire », *Revue de Métaphysique et de Morale*, vol. 93, n° 1, 1988, pp. 129-137.

⁶ Pierre BOUDON, « Entre rhétorique et dialectique : la constitution des figures d'argumentation », *Languages*, vol. 34, n° 137, 2000, p. 64.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

la renaissance du Cameroun (MRC), le Front uni pour l’alternance (FOPA) et le Parti démocratique de Côte d’Ivoire (PDCI) en Afrique noire francophone ? Par quelle rhétorique argumentative de campagne électorale les partis d’opposition en Afrique noire francophone croient-ils gouverner la « société politique » ? Loin de n’être que de simples questions, cette problématique valant tout son pesant d’or n’a pas fait l’objet de développements importants parce qu’elle a été négligée par les chercheurs en sciences sociales même si quelques-uns (notamment les spécialistes de la sociologie politique)¹ ont mené une réflexion critique.

¹ Luc SINDJOUN, « Ce que s’opposer veut dire : L’économie des échanges politiques », pp. 8-43, in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p ; Léopold Donfack SOKENG, « L’institutionnalisation de l’opposition : Une réalité objective en quête de consistance », *op. cit.*., p. 103, in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA ; Alain Didier OLINGA, « Un parti politique d’opposition est-il banal ? Le régime juridique des partis politiques », pp. 101-166, in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p. ; Maurice ENGUELEGUELÉ, « L’opinion publique et l’opposition : L’espace public comme champ politique », pp. 169-209, in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p ; Eric-Mathias Owona NGUINI, « Le Social Democratic Front » : Un parti d’opposition entre charisme et bureaucratie », pp. 201-302, in Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p ; Yves Alexandre CHOUALA, « L’action internationale de l’opposition : La transnationalisation de la vie internationale camerounaise », pp. 303-330 ; Yves POIRMEUR et Yves Alexandre CHOUALA, « Grandeur et misères de l’opposition », pp. 331-346, in

Bien qu'intéressants à plus d'un titre, ces travaux ne prennent pas suffisamment en considération le travail discursif à travers la rhétorique argumentative du MRC, du FOPA et du PDCI comme art de la parole qui se résume à obtenir une *actio* décisive fonctionnelle des agents politiquement passifs (électeurs)¹, à savoir : agir sur leurs esprits et cœurs de façon à les amener à un état de réceptivité où la parole, aura sa pleine efficacité, son pouvoir de pénétration². Ces recherches ont abondamment montré qu'il s'agissait de constructions sociales, de catégories qui ordonnent visions et divisions de la réalité des discours et, par conséquent, exigent du chercheur une certaine vigilance quant à leur utilisation.

Bien qu'elle participe de l'enthymème³ de la démocratie mise en scène⁴, la fabrique de sa rhétorique argumentative ne semble plus aller de soi ces dernières années. Tant il est vrai que sa définition varie selon la manière qu'on interroge sa forme, ses régimes ou plus généralement ses contenus, ses exigences théoriques et ses sens produits. Elle recèle néanmoins quelques incongruités. En ce sens qu'elle est attaquée pour son « manque d'opérativité », son caractère « exclusif et limitatif » ou encore « insaisissable ». Certains vont même jusqu'à postuler que le concept n'est

Luc SINDJOUN, *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA, 2003, 350 p.

¹ Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, II, Berlin, Köln, Kiepenheuer und Witsch, 1956, p. 1067.

² Mathieu CASTELLANI, *La rhétorique des passions*, Paris, PUF, 2000, p. 34.

³ Christopher W. TINDALE, « L'argumentation rhétorique argumentative et le problème de l'auditoire complexe », *Rhétorique et argumentation*, vol. 2, n° 2, 2009, pp. 1-27 ; Joëlle GARDES-TAMINE, *La rhétorique argumentative*, Paris, Armand Colin, 1962, p. 87.

⁴ Marlène COULOMB-GULLY, *La démocratie mise en scènes*, Paris, CNRS éditions, 2002, 166 p.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

maintenant plus qu'une notion « problématique », « ambiguë », que la littérature sur le sujet « expose sa propre léthargie ». Pièce essentielle de ce jeu et centre de préoccupations langagières, la rhétorique argumentative de campagne électorale des partis d'opposition¹ en Afrique, ne semble pas relever du domaine des évidences et des vérités acquises. Se situant au cœur de l'action politique et se déployant par la parole.

Le concept de rhétorique argumentative recèle quelques équivoques : la rhétorique argumentative n'est pas seulement en effet un paradigme scientifique, dont la place dans le champ des sciences sociales est allée en s'élargissant ; c'est encore une représentation idéologique, qui évoque une « micro-stratégie » illocutoire et locutoire du MRC, du FOPA et du PDCI tournée vers l'électorat pour le faire adhérer à une prise de position². Alors défini de façon restrictive une collection de données langagières constitués d'un ensemble de mots (ou « sac de mots ») et d'énoncés (ou « sac de phrases »)³, ou encore des textes et discours⁴ émanant des seuls acteurs investis dans le champ politique⁵. Il apparaît tout

¹ Issaka K. SOUARE, *Les partis d'opposition en Afrique*, Montréal, PUM, 2017, p. 40.

² Patrick CHARAUDEAU, « L'argumentation dans une problématique d'influence », *Argumentation et Analyse du Discours*, volvol. 1, n°1, 2008, pp. 1-27.

³ François RASTIER, *Arts et sciences du texte*, Paris, PUF, 2001, p. 56 ; François RASTIER, « Enjeux épistémologiques de la linguistique de corpus », Actes des deuxièmes journées de linguistique de corpus, Presses Universitaires de Rennes, 2002, 350 p.

⁴ Marianne DOURY, *Argumentation. Analyser textes et discours*, Paris, Armand Colin, 2016, 192 p.

⁵ Pierre BOURDIEU, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1984, pp. 113-120.

particulièrement marqué par cette singularité. Du point de vue des agents politiquement passifs, il est perçu comme prévisible, ciblé voire mensonger, plus intéressé qu'intéressant parce qu'il suscite la suspicion. En termes plus scientifiques, on dira qu'il présente les caractéristiques d'un genre, avec ses contraintes, ses obligatoires et ses interdits. Langue de bois pour les uns, parole d'intérêt général pour les autres, la rhétorique argumentative existe comme produit d'une activité discursive spécifique, il émane d'un champ social singulier. Il ne tire sa légitimité ni d'une quelconque prétention esthétique (encore que la rhétorique argumentative politique ait pu, par le passé, être rattachée à cette forme de grandeur), ni de sa prétention à décrire le monde tel qu'il est (encore que, là encore, le souci de réalisme ait pu y être intégré) mais d'un stratagème oratoire pour dissuader tout au moins et susciter l'adhésion.

En engageant une pareille réflexion, l'objectif n'est pas de s'intéresser aux enjeux discursifs du MRC, du FOPA et du PDCI mais plutôt de déplacer le regard de l'analyse en mettant entre parenthèses la question du « sens » ou des « effets » du discours politique, pour se centrer résolument sur sa fabrication. Il s'agit de parvenir à « mettre en contexte », à révéler les « stratégies discursives » à l'œuvre, à pointer ses occurrences et son système de références à l'aide d'analyses textuelles, insister sur les valeurs, les croyances et les intérêts de son locuteur, ou encore analyser les diverses émotions qu'il peut susciter chez ses récepteurs notamment les populations. L'intérêt de cette contribution est de parvenir à dégager une singularité des éléments afin de bâtir une théorie de la rhétorique argumentative du MRC, du FOPA et du PDCI en conciliant « arts de faire » et « manière de faire » de persuader et de convaincre l'électorat aux résultats souvent médiocres obtenus auprès de l'électorat.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

Partant de là, il semble intéressant de s'interroger sur les corrélations entre le style et la technique¹ de fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale par les candidats du MRC, du FOPA et du PDCI. Mieux encore, elle peut se formuler de la façon suivante : Par quels moyens se construisent le style et de la technique la rhétorique argumentative de campagne électorale par les leaders du MRC, du FOPA et du PDCI de manière à emporter une adhésion pleine et effective des populations ? De cette question centrale, découlent deux questions subsidiaires, à savoir : autour de quels mécanismes s'orchestre-t-elle ? Et à partir de quels stratagèmes se met-elle en en scène ? Bien qu'étant toutes intéressantes, elles constituent l'échine dorsale de cette analyse.

S'il est admis que cette réflexion se veut avant tout méthodologique², il est aussi vrai que son étude exploratoire met en perspective une intelligence qualitative des données qui s'appuient essentiellement sur l'analyse documentaire qui constitue le matériel de base de ce travail. D'abord, l'on a entrepris une recherche documentaire bien poussée et à effectuer de nombreuses lectures dans des ouvrages, journaux et revues scientifiques qui abordent un ou plusieurs aspects de cette réflexion. Par la suite, l'on a recueilli une rhétorique argumentative verbale à travers un *corpus* de douze discours prononcés lors des campagnes présidentielles par : Maurice Kamto du MRC (du 22 septembre au 6 octobre 2018), Jean Ping du FOPA (du 15 au 25 août 2016) et Henri Konan Bedié du PDCI (du 12 au 24 octobre 2015). Cet échantillon considéré ici offre une gamme variée en termes d'indicateurs permettant de découvrir les « contextes de

¹ Marcel CRESSOT, *Le style et ses techniques*, Paris, PUF, 1947, p. 56.

² Jacques GUILHAUMOU, « Autour du concept d'agentivité », *Rives méditerranéennes*, volvol. 1, n° 41, 2012, pp. 25-34.

solidarité »¹ dans l'entrecroisement de leurs styles et technique. Les partis d'opposition des pays comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Gabon sont représentatifs de l'ensemble et présentent, selon les mesures les plus objectives, toutes les mêmes propriétés du dicible et de l'indicible, du pensable ou de l'impensable².

Méthodiquement, l'étude s'inscrit dans une perspective pragmatiste de l'analyse des figures de la rhétorique argumentative en mobilisant la théorie des actes du langage d'Austin (présentée dans son ouvrage « Quand dire, c'est faire »), qui considère que le langage des candidats du MRC, du FOPA et du PDCI ne sert pas uniquement à décrire la campagne électorale mais plutôt à agir sur les consciences collectives à travers une idéologie de leurs programmes d'action. Dans une perspective, il vise également à produire d'autres effets : mobiliser des troupes pour susciter un acte de vote³. Cette dimension pragmatique s'unit à celle plus cognitive du « faire savoir », « faire croire » et « faire sentir » (le « faire être » étant plutôt une forme d'action sur le monde non humain, et notamment sur la « matière »). En la mobilisant, l'idée est d'observer les pratiques des leaders de l'opposition en Afrique confrontés à des épreuves de la rhétorique argumentative. Étant donné que le discours, concrétisé sous forme d'objets signifiants reconnus comme tels par des « interprètes » (des acteurs humains qui les traitent comme signes, capables de renvoyer à des contenus), il est donc aussi doté d'une agentivité et

¹ Polina UKHOVA, « De l'expression du mépris au marquage d'une solidarité : l'emploi ontotypique de cassos, beauf, bolos, crevard, kéké et kikoo dans les discours spontanés entre jeunes », *Revue de linguistique et de didactique des langues*, vol. 2, n° 61, 2020, p. 2.

² Pierre BOURDIEU, *op. cit.*, p. 45.

³ Yves DELOYE et Olivier IHL. *L'Acte de vote*, Paris, Presses de Science Po, 2008, 568 p.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

d'une capacité d'action qui participent de l'acte d'imposition de sa présence à l'autre, et partant, d'un dynamisme social. Les signes influencent le dynamisme social, ils en sont même le support et l'outil¹.

L'idée principale défendue dans cet article est que la fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale par les candidats de l'opposition ou la campagne électorale de l'opposition obéit à une normativité construite autour d'un champ idéologique partisan dépendant ainsi de la nature des opinions qui constituent le tissu même des conversations et des discussions. C'est donc dire que le jeu du « je veux dire »² de l'opposition se façonne par une mise en communauté de l'échange de manière à manipuler les esprits et les consciences collectives du « je veux entendre ». L'analyse du sens pratique du discours en compétition pour l'élection présidentielle est ici fondée sur les principes et les méthodes de la sémiotique structurant les prises de position discursives de l'opposition. Cette inflexion associe une réflexion spéculative sur le sens et l'efficacité opérationnelle permettant une étude concrète et raisonnée des significations qui se diffusent dans le champ social³.

¹ *Ibid.*, p. 30.

² Jacques FRANCIS, « La mise en communauté de l'énonciation », *Langages*, vol. 2, n° 70, 1983, p. 60.

³ Denis BERTRAND, Alexandre DEZE et Jean-Louis MISSIKA, *Parler pour gagner. Sémiotique des discours de la campagne présidentielle de 2007*, Paris, Presses de science po, 2007, pp. 13-27. De plus, cette réalité est également appréhendée, dans la perception et l'expérience qu'on en a, comme un univers en lui-même signifiant et non comme un référent inerte approximativement désigné par des mots.

Pour mener cette réflexion et dans une neutralité engagée¹, l'on convoquera dans les développements qui vont suivre, en prélude, la mise en acte d'une rhétorique argumentative de l'opposition qui se fonde sur les situations discursives et les sémantiques de l'interaction pour susciter l'adhésion à la parole croyante. En annexe, l'on analysera la mise en scène d'une rhétorique argumentative de l'opposition², c'est-à-dire sa propagation de cet énoncé. Il est question de mettre non seulement en exergue le travail de persuasion et de conviction des acteurs du MRC, du FOPA et du PDCI en interaction dans les espaces publics.

I. La mise en acte d'une rhétorique argumentative de l'opposition

En procédant ainsi à cette analyse, l'idée est de (partir des analyses énonciatives)³ mettre en exergue les formes d'enchaînements et d'opérations au terme desquelles est, produit l'énoncé (qui se situe entre l'art de persuader et l'art de bien dire)⁴ délivré par l'opposition. Elle s'intègre dans un ordre de procédure apparaissant ainsi comme un niveau analytique complémentaire à celui des aspects axiologiques et figuratifs⁵. La question que pose l'analyse est la suivante : quelles sont les causes et/ou motifs qui facilitent l'entrée en scène communicationnelle de l'opposition dans une perspective corrélationnelle et interactionnelle ?

¹ Nathalie HENICH, « Pour une neutralité engagée », *Questions de communication*, Vol. 2, n° 2, 2002, pp. 117 -127.

² Michel FOUCAULT, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969, pp. 9-12.

³ Christian PLANTIN & al., *Les domaines de l'argumentation. Textes et analyses*, Paris, CNDP, 1990, p. 56 ; Christian PLANTIN, *Essais sur l'argumentation*, Paris, Kimé, 1990, p. 34 ; Christian PLANTIN, *Argumenter. De la langue de l'argumentation au discours argumenté*, Paris, CNDP, 1990, p. 34.

⁴ Olivier REBOUL, *Introduction à la rhétorique*, Paris, PUF, 1991, 27.

⁵ *Ibid..*

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

Pour percer le mystère de cette interrogation, la tradition compréhensive se propose, d'abord, de comprendre la façon dont se construisent les « unités architectoniques »¹ du système de critiques verbales dans les énoncés. Ce tournant s'opère grâce à l'analyse de la stéréotypie au service d'une mise en ordre de la violence verbale² et les insultes, comme points d'entrée dans la dimension polémique. À partir de là, l'on pourra par la suite, extraire de l'analyse la production du système d'achalandage dans les énoncés qui renvoie à un ensemble de promesses de communication (l'amélioration des conditions de vie et de la conditionnalité démocratique³).

A. La construction d'un système de critiques verbales dans les énoncés

En partant de l'hypothèse que l'énonciation est le lieu d'ancrage de tout discours et l'analyse du discours⁴, la construction d'un système de critiques verbales au travers des énoncés tient compte des ressources langagières⁵. Cette vision est, bien entendu, au centre de la rhétorique

¹ Martial GUEROULT, *Dianoématique*, livre II, *Philosophie de l'histoire de la philosophie*, Paris, Aubier Montaigne, 1979, p. 65.

² Francoise DUFOUR, « La stéréotypie comme matérialité discursive d'une dominance sociale dans les projets de colonisation de l'Afrique occidentale », *Journal des africanistes*, volvol. 80, n° 12, 2010, pp. 262-287.

³ Stéphane BOLLE, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Afrilex*, volvol. 2, n° 2, 2001, pp. 1-23.

⁴ Christian LE BART, « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur ». *Mots. Les langages du politique*, n° 72, 2003, p. 98.

⁵ Josiane BOUTET, Pierre FIALA et Jenny SIMONIN-GRUMBACH, « Sociolinguistique ou sociologie du langage ? », *Critique*, n° 344, 1976, pp. 68-85 ; Joshua FISHMAN, *Sociolinguistique*, Bruxelles, Labor-Nathan, 1971, p. 31.

argumentative du MRC, du FOPA et du PDCI. Se nourrissant de la perspective de séparation de la forme du fond, elle semble s'illustrer par une joute verbale de remise en cause de l'ordre régnant ou gouvernant. La reconnaissance de la contestation, loin s'en faut, équivaut dans la pratique, à la possibilité offerte aux opposants d'éliminer pacifiquement.

La perspective définie ci-dessus amène à amorcer, en sommaire, l'analyse du stéréotype au service d'une mise en ordre de la violence verbale et, en annexe, l'analyse d'une contestation comme un registre de cette dernière.

1. Le stéréotype au service d'une mise en ordre de la violence verbale

Lorsque l'on s'intéresse aux pratiques concrètes des acteurs de l'opposition dans le monde de la fabrique de la rhétorique argumentative de campagne, l'on observe que, tout autant dans les espaces discrets que sous les projecteurs, qu'elle passe son temps à argumenter par les critiques verbales dont la violence jouxte avec les métaphores guerrières¹.

Derrière cette observation bousculée, se dessine un ordre de rationalités aux effets. Faute de rendre compte de ces dernières, les leaders du MRC, du FOPA et du PDCI dans une grammaire d'expression de leurs sentiments² en Afrique noire francophone tirent des propriétés sociales dont ils sont porteurs, et se confinent à une vision essentiellement sémio-contestataire des « ressources verbales », ce qui n'est pas autre chose qu'un substantialisme méconnu ou nié comme tel. En mettant ainsi l'accent sur cette dernière, l'on est porté à découvrir le « figement » de

¹ Gilles GAUTHIER, « La métaphore guerrière dans la communication politique », *Recherches en communication*, n° 1, 1994, pp. 131-146.

² Maurice GROSS, « Une grammaire locale de l'expression des sentiments », *Langue française*, vol. 1, n° 105, 1995, pp. 70-87.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

sens contenus dans leurs figures de discours¹, agissant comme un schéma de compréhension préétabli par un ordre de langage qui traduit ainsi une perception et une action de la société globale². Sous des grandes continuités de la pensée, elle offre dans le contexte du MRC, du FOPA et du PDCI une image privilégiée d'un spectacle qui donne à voir une société partitionnée en deux grandes catégories. D'un côté, des sociétés « civilisées » représentant le « *nous* » des énonciateurs des textes³ et des allocutaires auxquels les discours sont adressés : d'un côté, le groupe des mêmes, et de l'autre côté, les gens d'en face qualifiées de « *partis au pouvoir* » ou « *eux* » : les autres.

C'est sous ce prisme d'appréhension et de préhension que l'on s'apprécier la scénographie de la violence frappée du sceau et d'un coefficient de négativité suffisamment élevé. Si l'on jette un regard synoptique sur quelques discours pratiques du MRC, du FOPA et du PDCI, on peut repérer tout de suite une synonymie des régularités énonciatives de la violence verbale par les injures. On voit alors se déployer les actes de production des énoncés ou 'énonciation' qui construisent des places présentes à la fois, d'une façon ou d'une autre, dans le monde et dans la parole »⁴. Les dénominations choisies pour désigner les différents groupes ainsi que leur agencement énonciatif rendent compte des rapports sociaux que le locuteur entretient avec les groupes autres. Actualisées par les différents énonciateurs, ces

¹ Pierre FONTANIER, *Les figures du discours*, Paris, Flammarion, 1968, p. 67.

² *Ibid.*, p. 82.

³ Dominique MAINGUENEAU, *Analyser les textes de communication*. Paris, Dunod, 1998, p. 35.

⁴ Pierre ACHARD, « Nations, nationalismes : l'approche discursive », *Langage et Société*, vol. 3, n° 86 1998, p. 33.

dénominations contribuent à produire et à reproduire une situation de domination.

Il est tout à fait intéressant de découvrir une symbolique non liée à travers les figurations dans un langage construit et complexe du MRC et du FOPA. En parcourant leur champ interlocutif, il est tout à fait intéressant de relever que l'injure, l'attaque et l'accusation sont convoqués pour qualifier chacun des candidats comme étant incompétent, dangereux ou alors pour exprimer un sentiment de mépris collectif, de rejet. S'agissant des réactions apportées par l'individu désigné par cette violence verbale, elle esquisse une typologie en trois réactions : « soit il décide de fuir en esquivant les propos en adoptant une posture victimaire ou en restant silencieux ; soit il décide de gérer positivement le conflit ; soit enfin, il décide de s'investir dans la querelle ou le conflit et dans ce cas la violence verbale devient effective.

2. La contestation comme un registre de violence verbale

Dans la rhétorique argumentative en tant que construction énonciative, il importe de relever que l'examen de la visée pragmatique des énoncés de l'opposition est essentiel pour rendre compte d'une contestation à partir d'une force illocutoire intrinsèquement incitative. En tant que genre constitutif du discours d'appareil de l'organisation partisane, ce radicalisme prend corps avec des appels au renversement électoral qui sont conçues dans un réseau d'usages et de fonctions, bien qu'il faille rester prudent sur la visée perlocutoire effective de certains énoncés. Cette prudence conduit à être en alerte. Dans une perspective pragmatique, elle établit d'ailleurs une différence entre inciter et faire mobiliser et que, par conséquent, les seules incitations lexicalisées ne

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

suffisent pas à identifier l'acte de langage qu'est la contestation¹. Autrement dit, repérer et analyser la contestation ou le renversement électoral, comme tout acte de langage, ne consiste pas à relever un ensemble lexical, mais à calculer le sens d'un énoncé quand il n'appartient pas à l'axiologie lexicalisée usuelle. Il faut également être attentif à l'interdiscursivité nécessairement présente

Quoi qu'il en soit, on peut observer que dans l'économie du spectacle des campagnes électorales du MRC, du FOPA et du PDCI, la contestation vise à relever les incongruités du moins, ou les paradoxes d'une dictature, tout au plus. En tout état de cause, on peut constater que, dans leurs scènes contestataires, l'opposition, très souvent des retro-référentiels en appelant à la création d'une alternance démocratique et à la chute du système. En fait dans l'analyse conversationnelle avec le peuple le 21 août 2016, dans la province septentrionale, l'intervention de l'ex-député démissionnaire Bertrand Zibi Abeghé, accueilli en héros, enflamme les foules. Dans son discours en langue fang, il compare André Mba Obame à Moïse, et Jean Ping à l'élu qui guide le peuple jusqu'aux portes de Canaan. Poursuivant la métaphore religieuse, il incitait la foule à entonner l'air d'un chant chrétien, dont il transforme le refrain : « Oh, oh, il nous gêne, Ali doit partir au Nigeria ». Les populations du Woleu-Ntem acclamaient leur leader local et le candidat Jean Ping en affirmant que « 2016 n'est pas 2009 »² et que cette fois-ci, personne ne leur volera la victoire. En tout état de cause, on peut constater que, c'est ici l'expression d'un ras-lebol contre le système Bongo qui réunit les populations dans les meetings de l'opposition.

¹ *Id.*

² *Ibid.*, p. 171.

La même vision constructive d'un radicalisme s'impose dans la séquence conversationnelle de Maurice Kamto. D'un ton ferme, il fait savoir que cela fait désormais plus de 37 ans que Paul Biya est à la tête du Cameroun, dictateur tout-puissant bien que brillant par son absence et ses silences. Celui qui, dès les années 1960, a su se placer au cœur d'un pouvoir installé et entretenu par la France, joue aujourd'hui de sa longévité pour s'assurer la pérennité du soutien de Paris. Et il en a besoin, car en octobre 2018 tout ne s'est pas passé « comme prévu », c'est-à-dire comme cela s'était toujours passé depuis l'écrasement de la poussée démocratique. Une telle présentation de cette pratique énonciative induirait une incitation à la coopération et à l'action, par la force illocutoire quelle condense. Ainsi, on pourrait conclure que le langage aurait alors le pouvoir d'attirer l'attention des électeurs sur des points entendus comme radicaux qui engageraient une certaine osmose dans l'action.

Passons dès à présent à l'analyse d'un système des énoncés, objet des développements qui vont suivre.

B. La production d'un système des énoncés

Il semble logique, pour commencer cette séquence réflexive, de partir de l'hypothèse faite par Norman Fairclough. Selon ce dernier, les conditions d'un marché politique symboliquement hiérarchisé et teinté de concurrence politique participent d'un équilibrage de logiques interactives permettant de définir une forme de sélection sociale¹. S'intéressant à cette idée-force, l'on comprend mieux dans cette optique la corrélation qui existe entre les jeux de discours et le *marketing* politique de

¹ Norman FAIRCLOUGH, *Discourse and social change*, Cambridge, Polity Press, 1992, p. 23.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

l'opposition¹. Seulement, un paradoxe demeure en ce sens qu'il ne tient cependant pas pour absolue l'efficience qui est celle de la position sociale. Le contraire ne reviendrait à rien d'autre qu'à une substantialisation des positions. Viser à la compréhension des logiques du système propositionnel dans les énoncés, c'est être aussi attentif à l'induction analytique² du plan des paroles de meeting³ de l'opposition dans leur empire rhétorique⁴ en tentant de produire de la cohérence dans un espace incohérent.

Pour mieux comprendre la façon dont se produit le système des énoncés, il est intéressant de faire ressortir les modalités énonciatives de propositions, d'une part, et à mettre un accent sur les procédés énonciatifs des propositions, d'autre part.

1. Les modalités énonciatives d'une sémiotisation de propositions

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de partir de l'idée que la conception discursive de l'énonciation s'apparente à un événement appréhendé dans un contexte social et politique dont prendre au sérieux le tournant linguistique consiste non pas à séparer le discours de l'activité sociale ordinaire, mais à faire de l'usage du langage une activité sociale essentielle. Dans tout *corpus* de l'énonciation du MRC, du FOPA et du

¹ Philippe MAAEREK, *Communication et marketing de l'homme politique*, Paris, Lexis Nexis, 2014, 540 p.

² Jean-Pierre DESLAURIERS, « L'induction analytique », in Jean POUPART et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1997, pp. 293-308.

³ Alain TROGNON et Janine LARRUE (dir.), *Pragmatique du discours politique*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 17.

⁴ Chaim PERELMAN, *L'empire rhétorique : rhétorique et argumentation*, Paris, Vrin, 1997, p. 34.

PDCI, le vocabulaire de campagne électorale mobilise en permanence et sous cet ordre les verbes *être, avoir et faire*. Observons aussi, que cette frange de l'opposition s'entoure du verbe « aller ». Sauf que la manière dont elle l'utilise durant sa campagne électorale paraît tout à fait singulière. En ce sens que ce verbe permet de situer l'action dans le futur en donnant à la phrase un accent familier. Par exemple, chez Stephen Harper, il déclare que nous n'allons pas augmenter les taxes (au lieu de « nous n'augmenterons pas les taxes »). La très forte fréquence de cette tournure montre donc que la campagne de Stephen Harper était orientée vers le futur (plus que sur le bilan de son action passée).

Il reste que l'on ne peut comprendre complètement les propriétés de ce *corpus* propositionnel socio-énonciatif à partir des seuls verbes caractéristiques. C'est ainsi par exemple qu'il ne serait naïf de se rapporter à l'occurrence des verbes comme : *protéger, augmenter, aider, offrir*. Pour s'en convaincre, il suffit de voir avec quelle dextérité et quelle profusion le MRC, du FOPA et du PDCI se sont appropriées le vocabulaire d'adhésion en insistant sur le *nous politique*¹ et le relatif effacement de la première personne du singulier (*je, me, moi*). On peut voir dans cette adhésion au moins formelle au projet politique un effet des pressions noyé dans un gouvernement de soi et des autres². L'on s'en convainc au gré des propos d'Alassane Dramane Ouattara qui déclare lors de son discours du 09 octobre 2015 : « Donc j'ai quitté mes fonctions pour apporter une contribution à mon pays... Je continue de tendre la main à chaque Ivoirien blessé ou ayant subi des dommages durant cette guerre civile »³

¹ Annie GEFFROY, « Les nous indistincts », *Mots*, vol. 1, n° 10, 1985, pp. 5-8.

² Michel FOUCAULT, *Le gouvernement de soi et des autres*, Paris, Seuil-Gallimard, 2008, p. 209, 211-212.

³ Lire le discours d'Alassane OUATTARA du 14 octobre 2015.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

Vaillants paysans [...] piliers de nos familles, femmes battantes »¹. Alassane Ouattara projette une identité expérientielle et humaine. L'exemple rappelle ses "fonctions antérieures" mettant en exergue ses qualités d'économiste reconnu à l'échelle internationale. Il donne à voir l'image d'un candidat maitrisant les rouages de l'économie mondiale.

Son parti est prêt à mettre au service des Ivoiriens, ses meilleurs atouts intellectuels et humains : « apporter une contribution », « tendre la main ». De cette manière, on peut ainsi penser au « bon » usage de l'élection par Gnassingbé Eyadéma au Togo ou Omar Bongo au Gabon. À l'inverse, les leaders de l'opposition privilégient cette première personne du pluriel². Cela est également vrai de la part de Jean Ping dans son discours du 22 août 2016 qui déclare : « Il n'y aura pas de chasse aux sorcières (...). Nous allons construire le Gabon de demain avec tous... »³. Dans cette perspective, on aura aisément compris que ce climat est nourri, semble-t-il, de la philosophie sociale analysée ici et le langage dans lequel ils s'expriment sont devenus aujourd'hui des institutions qui préexistent à leur utilisation par des agents singuliers⁴. Dans ces conditions, il paraît légitime de remarquer que quantitativement et qualitativement, la différence de traitement des propositions entre les locuteurs et les locutrices tiendrait moins à l'emploi du lexique indépassable des programmes politiques (retraite, salaire, emploi...) qu'au développement

¹ Lire le discours d'Alassane OUATTARA du 99 octobre 2015.

² Dominique LABBE et Denis MONIERE, « Quelle est la spécificité des discours électoraux ? Le cas de Stephen Harper », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 43, n° 1, 2010, pp. 69-86.

³ Lire le discours du 9 août 2016.

⁴ Magali GUARESI, « Les thèmes dans le discours électoral de candidature à la députation sous la Cinquième République. Perspective de genre (1958-2007) », *Mots. Les langages du politique*, n°108, 2015, p. 3.

de sous-thématiques originales par les femmes, plus à des macro-variations dans l'architecture thématique qu'à des structurations locales particulières¹.

2. Les procédés énonciatifs des propositions

-Il est indéniable que bon nombre de partis d'opposition en Afrique noire francophone ont, ou tentent d'avoir, recours à une ou plusieurs de ces techniques linguistiques pour remporter les processus électoraux. Alimenter les réflexions sur la sémiotisation des rationalités idéales poursuivies amène à se questionner sur des procédés qui alimentent leur intentionnalité à l'idée d'une cité de bonheur par les promesses². En prenant appui sur certains travaux d'Isabelle Cuminal, Maryse Souchar, Stéphane Wahnich et Virginie Wathier³ ainsi que de Luc Boltanski⁴, l'on cherche à comprendre la manière avec laquelle l'énonciation de leur subjectivité⁵ s'éclipse au travers de l'usage de structures péri-phrastiques qui participe du positionnement du locuteur. Ce schéma rend compte évidemment d'un scénario moyen en Côte d'Ivoire où le FPI se présente à l'auditoire non à partir de qualités humaines mais selon des idéaux résument le programme socialiste du FPI. La figure du locuteur collectif est morale et le vocabulaire convoqué pour la traduire est lié au contexte

¹ *Ibid.*

² Nicole D'ALMEIDA, *Les promesses de la communication*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 32.

³ Maryse SOUCHARD, Stéphane WAHNICH, Isabelle CUMINAL et Virginie WATHIER, *Le Pen – Les mots Analyse d'un discours d'extrême droite*, Paris, Le Monde Éditions 1997, 275 p..

⁴ Luc BOLTANSKI, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009, p. 46.

⁵ Cathérine KERBRAT-ORECCHIONI, *L'énonciation de la subjectivité dans le langage*, Paris, Armand Colin, 1981, p. 56.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

socio-politique dont l'auditoire est familier. Les termes employés pour constituer la figure de l'auditoire ne sont pas fortuits. La double signification du syntagme nominal « peuple » est significative dans la désignation de l'auditoire.

En gardant présent à l'esprit que le vocable « peuple » renvoie, en première instance, à l'ensemble des citoyens, on peut dire que le candidat s'adresse ainsi à toutes les sensibilités. En même temps, par la spécificité définitoire du terme (qui désigne le plus grand nombre (opposé aux classes supérieures, dirigeantes ou aux élites) Affi N'Guessan montre qu'il tient compte des moins lotis pour opérer le changement souhaité. La métaphore en fin de phrase exprime cette confiance (« vous êtes le changement »). Le locuteur rappelle à l'auditoire, son statut d'opérateur d'une transformation politique. De manière plus incarnée, il est possible que le discours d'Alassane Ouattara se situe à une période survenant après quatre années de redressement économique et de reconstruction de Côte d'Ivoire. Il se montre réceptif et solidaire de leur adresse à travers le désignantif « mon ami », l'usage du verbe entendre (« j'ai entendu ») et la métaphore « cri de cœur » exprimant la modalité, affective. L'énoncé exprime la sensibilité du locuteur collectif à la souffrance d'un auditoire inquiet de sa fragilité sociale. Le choix d'adapter son discours à un entretien ou un échange se comprend comme une stratégie de rapprochement de l'auditoire constituée de douleurs et de besoin de sécurité.

À en juger par le vocabulaire utilisé, le discours se rapproche davantage de l'entretien lorsque le locuteur sollicite l'avis de l'auditoire par diverses interrogations (questions rhétoriques) :) Chers honorables chefs, est-ce que je peux compter sur vous pour la réconciliation

nationale ?¹ Êtes-vous prêts à relever le défi ? [...] êtes-vous prêts à vous mobiliser, à mobiliser vos familles, vos amis, vos voisins pour une forte participation à l'élection du 25 octobre ?² Est-ce que vous êtes satisfaits de mon bilan ?³ Ces questionnements font intervenir indirectement l'auditoire dans la construction du discours et participent de la stimulation de l'interaction entre le locuteur collectif et l'auditoire par la spontanéité de l'acte de langage. L'observation du discours du MRC du samedi 22 septembre 2018 à l'esplanade du lycée bilingue de Bonabéri, dans l'arrondissement de Douala 4^{ème} ravive la flamme d'un idéal ordonné autour de la société débarrassée de tous les fléaux.

Dans la longue liste des fléaux à combattre, Paul Eric Kingue, le directeur de campagne du MRC fera savoir cela en ces termes : « nous allons mettre fin au despotisme, au sectarisme, au tribalisme, bref, à tous les « *ismes* » négatifs ». Et de poursuivre plus loin que « Paul Biya un homme du passé qui est dépassé et qui doit passer la main ». Et pour tous les militants qui auraient encore une once de doute, Maurice Kamto les rassure davantage en les mettant en confiance lorsqu'il prend la parole : « N'ayez pas peur. Qu'ils cessent de venir vous raconter des histoires ! », a martelé celui qui se présente comme « le tireur du penalty historique»⁴. L'on découvre une pareille analogie dans le discours du 25 août 2016 de Jean Ping. Pensant à un Gabon émergent dont le changement marquera une rupture radicale. L'on a la preuve lorsqu'il déclare qu'il est « impérieux d'installer la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance. »

¹ Lire le discours d'Alassane OUATTARA du 14 octobre 2015.

² Lire le discours d'Alassane OUATTARA du 9 octobre 2015.

³ Lire le discours d'Alassane OUATTARA du 12 octobre 2015.

⁴ Lire le discours de Maurice KAMTO du 30 septembre 2018.

De toute façon, cela rejoint les arguments avancés pour justifier le « faire croire que l'on peut faire ce qu'on dit et en particulier faire connaître et reconnaître des principes de division du monde social, les mots d'ordre, qui produisent leur propre vérification en construisant les groupes et, par-là, un ordre social de déduire que le caractère acquis ne se transmet pas et qu'il faut, par conséquent, séparer. Le problème est que cette formule redondante, apparemment si simple et si convaincante, est en réalité bien obscure au regard du paradoxe qu'elle draine notamment l'existence d'un discours à prétention de vérité qui n'est jamais impliquée dans la réalité des choses dont il parle. Si les solutions, au moment de s'imposer, sont généralement portées par une coalition relativement large d'acteurs, le passage d'une solution portée par quelques-uns à une solution portée par cette coalition ne doit pas être considéré comme un phénomène naturel ou évident.

Au-delà de l'analyse d'une mise en acte d'une rhétorique argumentative discursive de l'opposition en Afrique noire francophone justifiée par la construction d'un système de critiques verbales dans les énoncés et la production d'un système propositionnel, il convient dès à présent d'analyser sa mise en scène d'une rhétorique argumentative de l'opposition.

II. La mise en scène d'une rhétorique argumentative de l'opposition

Il n'est pas sans ambages que l'on s'inspire de la filiation platonicienne d'un modèle logico-mathématiques¹. En se nourrissant de cette dernière, il est évident de se rendre compte que la mise en scène d'une rhétorique argumentative discursive de l'opposition tient compte de certains

¹ Patrick CHARAUDEAU, *op. cit.*, p. 2.

procédés¹ dialogiques de l'argumentation (images du locuteur, de l'objet du débat et des discours des autres)². De la même manière, elle permet aussi de rendre compte de la scénographie des jeux de langage dans les discours en action de l'opposition. Suivant cette observation, l'on est en droit de comprendre la façon dont les partis d'opposition à travers les mots qui gouvernent³ leur rhétorique argumentative déploient leurs micro-stratégies ou procédés⁴ en définissant un ordre de rationalités pour une mise en scène. Ainsi, l'aborder à deux niveaux d'analyse commande que l'on s'appesantisse, d'abord, sur le déploiement de la stratégie du discours argumentatif de la propagation discursive. Et la suite, il sera question d'étudier la matérialité argumentative de cette propagation.

A. La visée de la stratégie argumentative

Prendre pour objet d'analyse la stratégie argumentative de propagation discursive de l'opposition, ce n'est pas ignorer pour autant les propriétés des divers éléments discursifs qui, joints à l'usage des arguments et des topiques, et utilisés à bon escient, peuvent s'avérer efficaces dans la tentative de provoquer l'adhésion des esprits⁵. Et pourtant, il ne suffit pas que l'opposition bâtitise un énoncé discursif,

¹ *Ibid.*, p.2.

² *Id.* Elle est liée à une vision de la “persuasion” comme identification au locuteur, qui n'est pas fondamentalement différente de la vision rhétorique classique du discours argumentatif.

³ MONIERE-WOLLANK, Dominique LABBE et Denis MONIERE, « Des mots pour des voix : 132 discours pour devenir président de la République française », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58, n° 3, 2008, pp. 433-455.

⁴ Olivier REBOUL, *op. cit.*, p. 97.

⁵ Ruth AMOSSY, « Faut-il intégrer l'argumentation dans l'analyse du discours ? Problématiques et enjeux », *Argumentation et Analyse du Discours*, vol. 8, n° 9, 2012, pp. 1-21.

aussi solide soit-il, pour que celui-ci s'impose. Il ne suffit pas non plus que cette personne appartienne à une organisation ou à un réseau pour que tous les acteurs de ce réseau ou de cette organisation se mettent à le porter.

Pour bien comprendre la stratégie argumentative de propagation discursive, il convient de partir d'exemples sur la façon dont le MRC, le FOPA et le PDCI emboîtent les différents composants de leur discursivité pour produire un raisonnement dialectique. Après quoi, l'on s'intéressera à la stratégie narrative des types de récits.

1. La production d'un raisonnement pragmato-dialectique

Souscrivant à la philosophie de langage élaborée par Austin et Searle¹, il n'est pas inutile de rappeler que le raisonnement pragmato-dialectique est perçue comme un processus verbal visant à la résolution des différends par les voies de la discussion critique, elle-même fondée sur des normes de rationalité². Elle oscille ainsi entre la rhétorique argumentative et l'explication rationnelle du style³.

Lorsque l'on s'intéresse aux pratiques concrètes de propagande de leurs discours, on observe que, tout autant dans les espaces discrets que sous les projecteurs, les acteurs passent leur temps à argumenter, persuader, critiquer. La réussite de ces pratiques est indissociablement liée à la carrière des énoncés de propositions qui se pose le problème des choix rationnels mobilisés dans l'argumentation du MRC, du FOPA et du

¹ John R. SEARLE, *Les actes de langage. Essai de philosophie linguistique (Savoir)*, Paris, Hermann, 1972, 264 p.

² Ruth AMOSSY, *op. cit.*, p. 23.

³ Olivier REBOUL, *op. cit.*, p. 110. L'auteur soutient que l'une ne va jamais sans l'autre.

PDCI. Toujours est-il que l'analyse du raisonnement n'a pas à se donner pour objet la découverte de la vérité, mais la découverte des jeux de mise en scène d'un raisonnement démonstratif et impersonnel qui part de prémisses postulées et non discutables à une conclusion logique en utilisant une série d'inférences. Autrement dit, les conclusions ne se préoccupent pas de la vérité ou de la fausseté des prémisses mais de la rigueur formelle du raisonnement. Il est donc évident que, le raisonnement dialectique s'appuie sur des prémisses considérées comme vraies ou du moins vraisemblables et qu'il prend (raisonnement dialectique) sa force non dans les inférences contraignantes mais dans le trait convaincant des arguments¹.

Il est intéressant pour soutenir cette observation en convoquant l'exemple d'une cause de Maurice Kamto du MRC qui déclare dans un discours du 2 octobre 2018 qui tel un messie serait : « Venu libérer le peuple camerounais de la souffrance infligée par la bande à Monsieur Biya ». Il tente de remettre en cause la probité morale des cadres du parti au pouvoir, rappelant aux électeurs que le parti au pouvoir était au pouvoir depuis 1982. Ce faisant, le leader du MRC impute au Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC) tous les torts et prétend en ces termes : « un petit groupe d'individus, contrôle tout, confisque tout. Je veux que le soleil brille pour tous les Camerounais ».

C'est la même approche qu'emploie du FOPA de Jean Ping. Dans un discours du 15 août 2016. Sans verser dans une langue de bois et les tropismes, il s'oppose au régime Bongo. Il déclare dans son allocution du 25 août 2016 qu'« on a fait partie de ce système. Ayant fait partie de système, on est capable de le défaire. On connaît les pratiques ». Il a dirigé

¹ François RASTIER, *op. cit.*, p. 34.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

le pays pendant sept ans. On voit qu'il est un homme incapable ». C'est le même son de cloche chez Henri Konan Bedié. D'un point de vue pragmatique, il est aussi intéressant de découvrir ces traits socio-typiques révélant son identité verbale dans son discours tenu le 17 octobre 2015. Il abonde dans le même sens en convoquant l'idée républicaine lorsqu'il soutient mordicus qu'il est temps que la Côte d'Ivoire devienne une République dirigée par des hommes intègres, des artisans d'une Nation jadis prospère. Prenant appui sur quelques faits sociopolitiques, il ravive la flamme d'une dimension collectiviste à travers l'adhésion à son discours en mobilisant une méthode d'analyse diachronique qui est telle qu'il ressasse les séquences de l'histoire de la vie politique ivoirienne. De ce fait, il mobilise un réseau sémantique de nature à éclairer les différents vocabulaires de la libération de la Nation ivoirienne. Il s'agit entre autres comme concepts analytiques : « donner un souffle nouveau », « redorer le blason d'une grande Nation » et « libérer une Nation ivoirienne en pleine captivité ».

Cependant un paradoxe demeure sur la façon dont les leaders des partis d'opposition porteurs d'une solution arrivent à en persuader d'autres de les rejoindre pour défendre une même idéologie et former ainsi une coalition. Une analyse plus approfondie permettrait d'expliquer l'apparent paradoxe de la progression des partis d'opposition, qui réussit tout à la fois à mobiliser son socle électoral historique et à progresser au point d'enrôler les indécis et les militants acquis ou sensibles au parti au pouvoir. De cette manière, il est aisément de voir qu'en approfondissant cette dichotomie entre le vrai et le vraisemblable, l'on prononce une critique de la philosophie cartésienne qui rejette le « vraisemblable » au profit de la vérité que doit produire la raison. Tout au contraire, le domaine du

vraisemblable et du plausible, qui est aussi celui de l'argumentation, concerne la raison bien davantage que celui de la vérité et de la démonstration¹. Dans tous les cas, il établit une nette différence entre ce qu'il nomme la démonstration qui ne s'applique selon lui qu'au domaine des mathématiques et l'argumentation qui prévaut dans les autres domaines.

2. L'accompagnement de l'agencement discursif

L'inter-discours est, d'un sens large, « l'ensemble des unités discursives avec lesquelles un discours particulier entre en relation implicite ou explicite »². C'est en quelque sorte un contexte linguistique dans lequel son énonciateur ainsi que d'autres acteurs qui se trouvent dans un même champ discursif crée. Il paraît naturel d'inscrire un discours dans un ensemble de discours avec lesquels il produit des résonances.

De manière générale, on constate que la rhétorique argumentative de l'opposition présuppose toujours que les élections se sont déroulées dans un climat de cafouillage qui déteint sur les résultats officiels. Elle est construite autour d'un *topos doxique* : la vérité des urnes. À ce titre, il rejoint une partie de l'opinion commune : les résultats publiés ne reflètent pas la réalité et ne sont pas conformes à la vérité des urnes. Ils mobilisent comme sources les textes du magistère, des principes moraux et des référents normatifs. Ils recourent aux voies argumentatives du logos, de l'ethos et du pathos qu'ils articulent au noyau doctrinal et au savoir du sens commun. Dans sa relation avec l'auditoire et avec l'objet qu'il traite,

¹ Élodie VARGAS, « Le greenwashing : lexique et argumentation », *Le discours et la langue*, vol. 5, n° 1, 2014, pp. 39-56.

² Patrick CHARAUDEAU, Dominique MAINGUENEAU, *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002, p. 76.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

un orateur peut choisir la diversité de l'expression (il mobilisera alors un vocabulaire tendu au risque de brouiller son message) ou au contraire la simplicité, sans reculer devant la répétition. Il mesure le nombre de vocables différents contenus en moyenne dans toute tranche de 10 000 mots contigus. Il est intéressant pour soutenir en reprenant le discours du 2 octobre 2018 de Maurice Kamto qui, tel un messie, déclare : « Venu libérer le peuple camerounais de la souffrance infligée par la bande à Monsieur Biya ». Il tente de remettre en cause la probité morale des cadres du parti au pouvoir, en rappelant bien entendu aux électeurs que Paul Biya était au pouvoir depuis 1982. Ce faisant, le leader du MRC impute au RDPC tous les torts et prétend en ces termes : « Un petit groupe d'individus, contrôle tout, confisque tout. Je veux que le soleil brille pour tous les Camerounais ».

C'est dans le cadre de la visite d'Etat du président Alassane Ouattara qu'apparaît ce que l'on appelle aujourd'hui « l'appel de Daoukro »¹. Toujours est-il que cet appel est une invitation des partis politiques du Rassemblement des Houphouétistes pour la démocratie et la paix (RHDP), notamment le PDCI-RDA (Rassemblement démocratique Africain) à soutenir la candidature d'Alassane Ouattara à l'élection présidentielle de 2015. Plus précisément, il donne des orientations fermes à toutes les structures du PDCI et des alliés du RHDP à faire aboutir le projet de candidature unique du président Alassane Ouattara². On note que le locuteur, Henri Konan Bédié tutoie Alassane Ouattara en mobilisant des mots ou groupes de mots tels que « ton mandat », « tu as

¹ Oumar N'tchabétien SILUE, « Regards croisés sur l'appel de daoukro dans les espaces de discussion de rues ivoiriens », *International Journal of Multidisciplinary Research and Development*, vol. 9, n° 4, 2017, pp. 135-142.

² *Ibid.*, p. 138.

pris », « tu as repris », « tu as eu », « tu n'as pas oublié », etc. Il mobilise le pronom personnel « tu » sept fois¹. Le ton familier transparaît également lorsqu'il fait référence aux épouses des deux hommes politiques.

L'on a, par ailleurs, observé que cette continuité se vérifie, chez Jean Ping. Dans son discours du 25 août 2016 à Port Gentil, il mobilise un vocabulaire de rassemblement en prenant appui sur le champ lexical d'un « Gabon uni » pour parvenir à définir la nouvelle République. L'on ne peut avoir le cœur net qu'en allant découvrir son extrait : « [...] Il y a des moments, dans la vie d'un pays, où tous les enfants d'une même Nation doivent transcender leurs clivages, placer la Nation au-dessus de nos intérêts particuliers, ethniques et claniques. C'est en de telles circonstances que le devoir nous commande de mettre de côté les petits calculs politiciens pour se rassembler autour de l'idéal commun, le ciment qui fonde et instaure la Nation ». Cette ordonnance discursive de façon endogène est complétée par une ordonnance de façon exogène, articulée essentiellement autour d'un mode opératoire qui se prête mieux à l'analyse.

B. Le déploiement de la stratégie narrative

Si gouverner, c'est paraître², comme le relevait Jean-Marie, l'on ne saurait paraître sans déploiement d'une stratégie narrative conséquente. Un regard réflexif sur la rente de la stratégie narrative amène à découvrir les mécanismes de cadrage du récit dans son essence et son sens. Partant de là, on accordera, ainsi, une attention particulière à l'oralité du récit. Par

¹ *Id.*

² Jean-Marie COTTERET, *Gouverner, c'est paraître. Réflexions sur la communication politique*, Paris, PUF, 1991, p. 15.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

la suite, l'on ne se montrera pas oublieux de produire une analyse de la parole du récit.

1. L'oralité du récit

Si l'on prend en compte l'œuvre du principal historien des concepts, Quentin Skinner, et la manière dont il situe la question de l'intentionnalité au centre de son approche, nous pouvons poser le problème de l'action des leaders du MRC, du FOPA et du PDCI en terme d'*agency* selon un point de vue quelque peu différent, certes moins ontologique, mais plus orienté vers la question de l'action linguistique, donc de la performativité des actions féminines, c'est-à-dire de la manière dont les femmes et les hommes caractérisent la réflexivité de leurs actions¹.

Dans la perspective langagière qui est la sienne, les leaders du MRC, du FOPA et du PDCI adoptent une vision panoramique sur le corpus qui vise à retrouver des constantes. C'est à partir d'une étude sur le terrain qu'elle entend rendre compte des contraintes génératives constitutives d'un genre. L'oralité est fortement prise en compte et les transcriptions sont faites de manière minutieuse afin de manifester ce qui se construit dans l'oral (au contraire des reproductions quelque peu revues de la parole spontanée sur lesquelles s'appuient de nombreux analystes). Étant donné que la persuasion est comprise de manière constructive. Et la philosophie essentialiste qui la sous-tend est souvent remise en question par la recherche contemporaine.

Dans le discours du 2 octobre 2018, Maurice Kamto déclarait : « Ne vous laisser pas influencer ou intimider par la vantardise. La vantardise de ceux qui ont couvert les murs de nos villes avec le portrait de

¹ *Ibid.*, p. 16.

quelqu'un qui n'est jamais là. On ne gouverne pas par les images, on gouverne en allant à la rencontre de sa population. Je suis venu parce que je me battrai pour vous, jusqu'à la gare, jusqu'au bout. Qu'il nous permette de donner un avenir à la jeunesse camerounaise ». Les traits constitutifs sont repérés à partir de récurrences qui se signalent dans la matérialité du discours, et que l'analyste ordonne en fonction d'entrées fournies par différentes branches des sciences du langage, de la linguistique de l'énonciation, de l'analyse interactionnelle à la stylistique et à l'argumentation. On retrouve parmi elles aussi bien les marqueurs d'adresse que les chevauchements de parole, les métaphores et l'ironie que les arguments par la causalité, l'ethos, ou la gestion de la peur ou de l'espoir. L'auteur se réclame d'une « approche discursivo-rhétorico-pragmatico-interactionnelle, qui s'intéresse moins à la nature des contenus dégagés qu'aux 'manières de faire' ». Dans cette perspective, c'est une étude formelle qui nous est proposée ici, avec l'ambition de construire un modèle qui permette de comprendre le fonctionnement d'un type spécifique de débat en contexte électoral¹.

2. *La parole du récit*

Elle est condamnée pour un usage déviant des mots chez l'orateur, usage qui entraînerait dans l'auditoire une compréhension faussée. Selon Sylvain Auroux², Lia Formigari³ et Guilhaumou¹, le projet linguistique des

¹ Catherine KERBRAT-ORECCHIONI, *Les débats de l'entre-deux-tours des élections présidentielles françaises. Constantes et évolutions d'un genre*, Paris, L'Harmattan, 2017, p. 46.

² Sylvain AUROUX, *La sémiotique des encyclopédistes*, Paris, Payot, 1979, p. 56.

³ Lia FORMIGARI, *Linguistica e antropologia nel secondo settecento*, Messina, La Libra, 1972, 360 p.

Lumières, issu de la critique de Locke, apparaît comme une entreprise de « contrôle sémiotique », destinée à lutter contre les « supercheries » des orateurs. À la fin du siècle, elle s'exprime, chez Sieyès, par une réticence marquée à l'égard de l'éloquence² et aboutit, chez Condorcet, à une condamnation politique.

Si une éloquence entraînante, passionnée, séductrice, peut égarer quelquefois les assemblées populaires, ceux qu'elle trompe n'ont à se prononcer que sur leurs propres intérêts ; leurs fautes ne retombent que sur eux-mêmes. Mais les représentants du peuple, qui, séduits par un orateur, céderaient à une autre force qu'à celle de leur raison trahiraient leur devoir, puisqu'ils se prononcent sur les intérêts d'autrui, et perdraient bientôt la confiance publique, sur laquelle seule toute constitution représentative est appuyée. Ainsi cette même éloquence, nécessaire aux constitutions anciennes, serait, dans la nôtre, le germe d'une corruption destructrice. Il était alors permis, utile peut-être, d'émouvoir le peuple. Nous lui devons de ne chercher qu'à l'éclairer. (Condorcet, « Rapport sur l'instruction publique », 1792).

Susceptible de « séduire », c'est-à-dire de tromper les électeurs, la parole du récit est présentée comme une marque du pouvoir³ dont use le MRC, du FOPA et le PDCI. Sauf qu'elle peut se révéler être un obstacle à la raison et comme un danger dans l'exercice du pouvoir. À la suite de ces références et emprunts, c'est le « style d'analyse » que préconise Sieyès. Selon Condorcet, l'ensemble des idéologues se cultivent dans l'univocité

¹ Jacques GUILHAUMOU, « L'histoire des concepts : le contexte historique en débat ». *Annales. Histoire, Sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 2001, p. 122.

² *Ibid.*

³ Patrick CHARAUDEAU, *Le discours politique. Les masques du pouvoir*, Paris, Vuibert, 2005, p. 34.

sémiotique (du signe)¹ et bannissent les débordements de la *copia verborum*. Les impératifs stylistiques, imposés d'abord au seul discours, ont ainsi été étendus à la parole publique. Ce qui apparaît alors comme une faiblesse se révèle à terme être une force car n'ayant plus l'obligation d'en passer par un militantisme normalisé.

*
* *

Que peut-on dire au terme de cette étude qui s'achève ? Il est nécessaire de rappeler que la question posée ici n'était pas de savoir en quoi la construction de l'objet discursif ordonné autour d'une structure rhétorique argumentative participe d'une meilleure compréhension du système de communication, permettant de concilier l'offre du MRC, du FOPA et du PDCI à la demande des électeurs. Loin de là, l'objectif était de rendre compte des approches et des méthodologies de rhétorique argumentative et communicationnelle de persuasion mobilisées par l'opposition d'Afrique noire dans l'optique de sensibilisation, de mobilisation et de monopolisation d'un électorat susceptible de conquérir le pouvoir dans le contexte de campagne présidentielle. En bref, il s'agissait de faire voir comment s'agence l'arsenal langagier et verbal du MRC, du FOPA et du PDCI dans la perspective de déconstruction du statu quo politique et de construction théâtrale d'une ère politique idéale. Intégrer l'intériorité de l'énonciateur a permis de saisir la praxis de la persuasion à vocation destructive. Émettre l'offre, le produit (candidat sortant) devient dès lors une norme incompressible et immuable. Comme

¹ Jacques FONTANILLE, *Pratiques sémiotiques*, Paris, PUF, 2008, p. 25.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

une arme, la sémantique et la rhétorique deviennent des munitions, des balles réelles, pour noircir le bilan du parti au pouvoir.

Dans cette lecture pragmato-dialectique, la micro-analyse de la rhétorique argumentative a permis d'éclairer sur le circuit de fabrique de cette corrélation entre le style et la technique dans la production d'une rhétorique argumentative de campagne électorale par le MRC, le FOPA et le PDCI. Son style et sa technique cultivent l'univocité du signe et bannissent les débordements de la *copia verborum*. Se basant sur un ordre de la langue, cette rhétorique argumentative a mis en scène un « marché linguistique » et logocratique¹ qui s'articule entre situation d'énonciation et pratiques discursives dont les contours épousent les configurations logiques de l'argumentation² du MRC, Du FOPA et du PDCI. Cette réflexion permet de valider l'hypothèse d'une spécificité du dispositif d'engendrement de la chaîne discursive³ du MRC, du FOPA et du PDCI lors des campagnes électorales. Cette vision d'ensemble de ces traits caractéristiques de la fabrique de la rhétorique argumentative de l'opposition lors des campagnes électorales fonctionnent comme une grille de compréhension ou s'entremêlent les jeux de langage des leaders de l'opposition avec les jeux de pouvoir⁴ qui forment un tout indissociable. En tant qu'instrument de l'action langagière et discursive de l'opposition pour convaincre, elle se veut tout à la fois être un

¹ Mireille Dénise KISSI, « La construction de l'ethos collectif dans le discours électoral ivoirien : une approche par la scénographie », *Akofena*, n° 2, 2020, p. 155.

² Marianne DOURY, *Argumentation. analyser textes et discours*, Paris, Armand Colin, 2016, 191 p.

³ Pierre BOUDON, *op. cit.*, p. 69.

⁴ Michel FOUCAULT, « L'ordre du discours ». Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970, Paris, Gallimard, 1971, p. 23.

dispositif technique et professionnel qui organise des rapports sociaux spécifiques entre les marchands de projet de société et les acheteurs desdits projet en fonction des représentations dont ils sont porteurs. Sur cette base, l'institution de la politique du discours se veut significative en fonction de l'importance des enjeux de définition et de catégorisation des attentes de l'électorat africain et simultanément de la capacité d'action à leur égard.

Entre un art de la preuve et un art de la persuasion¹, l'opposition se morfond dans un discours aujourd'hui morose. Autant dire qu'elle se trouve à la croisée des chemins, et l'entre deux de l'opposition au Cameroun reflète toute l'ambiguïté des processus d'enracinement social des institutions. À l'image des êtres vivants, elles naissent, vivent et meurent aussitôt que disparaît l'idée d'entreprise qui les a informées. Or l'idée d'organisation et de prise en charge de la contestation politique est consubstantielle à la démocratie, considérée elle-même comme un droit fondamental de l'être humain. On voit bien que tel un jeu de complicité, le besoin d'opposition semble de fait enraciné dans la conscience politique des peuples qui éprouvent de la sympathie et du crédit dont bénéficie l'opposition des pays d'Afrique noire francophone.

Dès lors, le problème devient celui de la réinvention de la stratégie discursive de l'opposition en Afrique noire francophone, à savoir : comment l'électeur intervient-il pour imposer son point de vue dans le débat politique ? Néanmoins, il n'en demeure pas moins que le contrôle politique tel qu'il est exercé en démocratie, soit le fait que le dernier mot revient au peuple². Dans une pareille circonstance, comment assurer cela

¹ Pierre BOURDIEU, *La conquête du pouvoir : opinion, persuasion, valeur. Les discours d'une nouvelle donne politique*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 56.

² Hugues PORTELLI, « La majorité et l'opposition. Débat entre Hugues Portelli et Jean-François Sirinelli », *RDP*, n° 40, 1998, p. 23-25.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

si tant il est vrai que le vote du citoyen est détourné et confisqué ou que l'électeur déserte désormais un marché où l'offre électorale s'avère décevante et que fuyant la politique, le « peuple » devient peu à peu « introuvable »¹? Le style et la technique de fabrique de la rhétorique argumentative discursive déployée en campagne électorale aux élections présidentielles pour convaincre diffère-t-il de celui qui est employé pour gouverner ? Y-a-t-il des kilomètres entre les promesses politiques de campagne et la gouvernance ? Telles sont là quelques questionnements sous-jacentes qui pourraient ouvrir d'autres pistes d'intellection.

¹ Christian BIDEGARAY et Claude EMERI, *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, 1998, p. 18.

BIBLIOGRAPHIE

Livres :

- ANDOLFATTO D., GREFFET F. et OLIVIER L. (dir.) (2001), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- AUROUX S. (1979), *La sémiotique des encyclopédistes*, Paris, Payot.
- BACOT P. (2012), *Les mots des élections*, Paris, Presses universitaires du Mirail.
- BIDEGARAY Ch. et EMERI Cl. (1998), *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz.
- BOLTANSKI L. (2009), *De la critique, Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BONHOMME M. (2014), *Pragmatique des figures du discours*, Paris, Honoré Champion.
- BOURDIEU P. (2013), *La conquête du pouvoir : opinion, persuasion, valeur. Les discours d'une nouvelle donne politique*, Paris, L'Harmattan.
- BOURDIEU P. (1983), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit.
- CASTELLANI M. (2000), *La rhétorique des passions*, Paris, PUF.
- CHARAUDEAU P. (2005), *Le discours politique. Les masques du pouvoir*, Paris, Vuibert.
- COTTERET J.-M. (1991), *Gouverner, c'est paraître. Réflexions sur la communication politique*, Paris, PUF.
- Coulomb-Gully M. (2002), *La démocratie mise en scènes*, Paris, CNRS éditions.
- CRESSOT M. (1947), *Le style et ses techniques*, Paris, PUF.
- D'ALMEIDA N. (2001), *Les promesses de la communication*, Paris, PUF.
- DE CERTEAU M. (1990), *L'invention du quotidien t. I, Arts de faire*, Paris, Gallimard.

- DELOYE Y. et IHL O. (2008), *L'Acte de vote*, Paris, Presses de Science Po, 2008.
- DOURY M. (2016), *Argumentation. Analyser textes et discours*, Paris, Armand Colin.
- FISHMAN J. (1971), *Sociolinguistique*, Bruxelles, Labor-Nathan.
- FONTANIER P. 1968, *Les figures du discours*, Paris, Flammarion, 1968.
- FONTANILLE J. (2008), *Pratiques sémiotiques*, Paris, PUF.
- FORMIGARI L. (1972), *Linguistica e antropologia nel secondo settecento*, Messina, La Libra.
- FOUCAULT M. (1971), « L'ordre du discours ». Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT (M.), *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969.
- GARDES-TAMINE J. (1962), *La rhétorique argumentative*, Paris, Armand Colin.
- GAUCHET M. (1995), *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple, la représentation, 1789-1799*, Paris, Gallimard.
- GUEROULT M. (1979), *Dianoématique*, livre II, *Philosophie de l'histoire de la philosophie*, Paris, Aubier Montaigne.
- GUILHAUMOU J. (2001), *L'histoire des concepts : le contexte historique en débat*, Paris, Armand Colin, 2001.
- GROSS M. (1995), « Une grammaire locale de l'expression des sentiments », *Langue française*, vol. 1, n° 105, p. 70-87.
- KERBRAT-ORECCHIONI C. (2017), *Les débats de l'entre-deux-tours des élections présidentielles françaises. Constantes et évolutions d'un genre*, Paris, L'Harmattan.
- LANGSHAW A.J., 1991 [1962], *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil.
- MAAEREK P. (2014), *Communication et marketing de l'homme politique*, Paris, Lexis Nexis.
- MAINGUENEAU D. (1998), *Analyser les textes de communication*, Paris, Dunod.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

- PLANTIN (Ch.) & al., *Les domaines de l'argumentation. Textes et analyses*, Paris, CNDP, 1990.
- PLANTIN (Ch.), *Essais sur l'argumentation*, Paris, Kimé, 1990.
- PLANTIN (Ch.), *Argumenter. De la langue de l'argumentation au discours argumenté*, Paris, CNDP, 1990.
- PERELMAN Ch. et OLBRECHTS-TYTECA L. (2008), *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique argumentative*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- RASTIER F. (2001), *Arts et sciences du texte*, Paris, PUF.
- REBOUL O. (2001), *Introduction à la rhétorique argumentative*, Paris, PUF.
- RICŒUR P. (1986), *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Paris, Seuil.
- ROSANVALLON P. (1998), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- SEARLE J.R. (1972), *Les actes de langage. Essai de philosophie linguistique (Savoir)*, Paris, Hermann.
- SINDJOUN L. (2003), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- TROGNON et LARRUE J. (dir.) (1994), *Pragmatique du discours politique*, Paris, Armand Colin.
- WEBER M. (1956), *Wirtschaft und Gesellschaft, II*, Berlin, Köln, Kiepenheuer und Witsch.
- ZITTOUN Ph. (2013), *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Politique.

Articles :

- BARBET D., DESMARCHELIER D., (2012), « Publicité et politique », *Mots. Les langages du politique*, n°98, <https://journals.openedition.org/lectures/8815>.

- BEN HAMED Mahé, MAYAFFRE D. (2015), « Thèmes et thématiques dans le discours politique », *Mots. Les langages du politique*, n° 108.
- BOLLE S. (2001), « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Afrilex*, Vol. 2, n° 2, p. 1-23.
- BOTERO N. (2011), « Stéréotypie relationnelle et identitaire : l'image des rapports Nord-Sud en Amérique », *Communication & langages*, Vol. 2, n° 168, p. 81-96.
- BOUDON P. (200), « Entre rhétorique et dialectique : la constitution des figures d'argumentation », *Langages*, Vol. 34, n° 137, 2000, p. 63-86.
- BOURDIEU P. (1981), « Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 38, p. 69-73.
- BOUTET J., FIALA P. et SIMONIN-GRUMBACH J. (1976), « Sociolinguistique ou sociologie du langage ? », *Critique*, n° 344, p. 68-85.
- CHOUALA Y. A. (2003), « L'action internationale de l'opposition: La transnationalisation de la vie internationale camerounaise », p. 303-330, in SINDJOUN L. (2003), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- DESLAURIERS J.-P. (1997), « L'induction analytique », pp. 293-308, in POUPART J. et al. (dir) (1997), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.
- DONFACK Sokeng L. (2003), « L'institutionnalisation de l'opposition : Une réalité objective en quête de consistance », p. 44-101, in SINDJOUN L. (2003), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- DUFOUR F. (2010), « La stéréotypie comme matérialité discursive d'une dominance sociale dans les projets de colonisation de l'Afrique occidentale », *Journal des africanistes*, vol. 80, n° 12, p. 262-287.
- ENGUELEGUELE M. (2003), « L'opinion publique et l'opposition : L'espace public comme champ politique », p. 169-209, in SINDJOUN L.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

- (2003), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- FAIRCLOUGH N. (2005), « Peripheral Vision: Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for critical realism », *Organization Studies*, vol. 26, n° 6, p. 915-939.
- GAUTHIER G. (1994), « La métaphore guerrière dans la communication politique », *Recherches en communication*, n° 1, 1994, p. 131-146.
- GROSS M. (1995), « Une grammaire locale de l'expression des sentiments », *Langue française*, vol. 1, n° 105, p. 70-87.
- IHLEN O. (2011), « On Barnyard Scrambles: Towards a Rhetoric of Public Relations », *Management Communication Quarterly*, vol. 25, n° 3, p. 455-473.
- JACQUES F. (1988), « La parole-acte Des actes de langage à la logique illocutoire », *Revue de Métaphysique et de Morale*, vol. 93, n° 1, p. 129-137.
- JACQUES F. (1983), « La mise en communauté de l'énonciation », *Langages*, vol. 2, n° 70, p. 47-71.
- KHARBOUCK A. (2015), « Le principe d'immanence et la transitivité du langage », *Nouveaux actes sémiotiques*, n° 118, p. 1-11.
- KISSI M. (2020), « La construction de l'ethos collectif dans le discours électoral ivoirien : une approche par la scénographie », *Akofena | Spécial* n° 2, 2020, p. 155-165.
- LE BART Ch. (2003), « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots. Les langages du politique*, n° 72, p. 97-11.
- MONIERE-WOLLANK, LABBE D. et MONIERE D. (2008), « Des mots pour des voix : 132 discours pour devenir président de la République française », *Revue Française de Science Politique*, vol. 58, n° 3, p. 433-455.
- MULLER P., LECA J., MAJONE Giandomenico, THOENIG J.-Cl. et DURAN P. (1996), « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 1, p. 96-133.

- OLINGA A. D. (2003), « Un parti politique d'opposition est-il banal ? Le régime juridique des partis politiques », p. 101-166, in SINDJOUN (L.), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- OWONA Nguini E.-M. (2003), « Le Social Democratic Front » : Un parti d'opposition entre charisme et bureaucratie », p. 201-302, in SINDJOUN (L.), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- PORMEUR Y. et CHOUALA Y.A., (2003), « Grandeur et misères de l'opposition », p. 331-346, in SINDJOUN (L.), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- SILUE N'tchabétien (O.) (2017), « Regards croisés sur l'appel de daoukro dans les espaces de discussion de rues ivoiriens », *International Journal of Multidisciplinary Research and Development*, vol. 9, n° 4, p. 135-142.
- SINDJOUN L. (2003), « Ce que s'opposer veut dire : l'économie des échanges politiques », p. 8-43, in SINDJOUN L. (2003), *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- TINDALE Ch. (2009), « L'argumentation rhétorique argumentative et le problème de l'auditoire complexe », *Rhétorique et argumentation*, vol. 2, n° 2, 2009, p. 1-27
- TODOROV Tzvetan (1967), « De la sémiologie à la rhétorique argumentative », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, vol. 22, n° 6, p. 1322-1327.
- VARGAS E. (2014), « Le greenwashing : lexique et argumentation », *Le discours et la langue*, vol. 5, n° 1, p. 39-56.

Dictionnaire :

- CHARAUDEAU P., MAINGUENEAU D., (2002), *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002.

La fabrique de la rhétorique argumentative de campagne électorale

Textes de discours :

- Le Discours d'Alassane Ouattara du 14 octobre 2015.
- Le Discours d'Alassane Ouattara du 9 octobre 2015.
- Le Discours d'Alassane Ouattara du 12 octobre 2015.
- Le discours de Jean Ping du 21 août 2016.
- Le discours de Jean Ping du 22 août 2016.
- Le discours de Jean Ping du 25 août 2016.
- Le discours de Maurice Kamto du 30 septembre 2018.
- Le discours de Maurice Kamto du 02 octobre 2018.

LA RÉFORME DE LA JUSTICE AU BURKINA FASO
MILLOGO Kibessoun Pierre Claver et Ampinouor KAMBOU

Résumé : La réforme de la justice est une préoccupation majeure des Burkinabè aujourd’hui. Elle est justifiée par le contexte actuel que connaît le système judiciaire qui a connu l’accumulation d’un lourd passif qu’il tente d’épurer avec plus ou moins de succès. L’achèvement du dossier du putsch de septembre 2015, du procès Thomas Sankara et les avancées enregistrées dans le dossier du journaliste d’investigation Norbert Zongo témoignent des progrès importants.

Mais les soucis de la justice burkinabè qui ont justifié les réformes portent aussi sur les questions d’accès égal et équitable à la justice, le respect des droits humains, la déconcentration des juridictions, l’indépendance des juges en dépit des progrès réalisés.

Mots clés : Réforme - Pouvoir judiciaire – Juges - Indépendance de la justice – Magistrats – Justice.

Au Burkina Faso, l’équilibre des pouvoirs entre l’exécutif, le législatif et le judiciaire est une quête quotidienne. Des trois pouvoirs précités, c’est le pouvoir judiciaire qui est considéré comme le parent pauvre de la répartition horizontale des pouvoirs. Sous la IV^e République de l’ancien président Blaise Compaoré, de nombreux dossiers judiciaires n’ont pas été jugés. C’est donc logiquement que sa chute a remis au goût du jour la

question de la réforme de la justice longtemps annoncée auparavant mais jamais mise en œuvre. C'est finalement la transition politique burkinabè qui va entamer le processus qui reste inachevé à ce jour.

La question de la réforme de la justice n'est pas nouvelle au Burkina Faso. Elle est sur la table des discussions depuis de longues années. C'est un débat lié en réalité à un passif vieux de plusieurs dizaines d'années qu'il est indispensable d'épurer avant toute perspective de restauration du système judiciaire burkinabè. Mais la question a été évoquée de manière plus constante et plus forte ces dernières années suite à des changements politiques intervenus au sommet de l'Etat. En effet, en octobre 2014 le peuple a désavoué un projet de réforme constitutionnelle visant à modifier l'article 37 de la Constitution qui contient la clause limitative du nombre de mandats présidentiels¹. Le président de l'époque, Blaise Compaoré souhaitait briguer un cinquième mandat à la tête du pays. Ce désaccord politique va conduire à une insurrection populaire et au départ en exil du chef de l'Etat en Côte d'Ivoire. Une transition politique² prendra le relais de la gestion du pouvoir pour conduire le pays

¹Aboubacar DAKUYO, « Insurrection populaire et justice transitionnelle au Burkina Faso : entre dynamique « révolutionnaire » et réalisme politique », *Politique et Sociétés*, vol. 38, n° 2, 2019, pp. 27-56.

² Agence d'information du Burkina, « Burkina : Zida dresse un bilan satisfaisant des actions de la Transition », 2015, n.p., consulté sur Internet (<http://news.aouaga.com/h/68859.html>) le 4 septembre 2015 ; Ahmat ABDELWAHID, « Burkina : L'Union africaine, l'ONU, et la CEDEAO exigent une transition civile et consensuelle », *Alwihda Info*, 2014 n.p., consulté sur Internet (http://www.alwihdainfo.com/Burkina-l-Union-africaine-l-ONU-et-la-CEDEAO-exigent-une-transition-civile_a13421.html) le 8 avril 2015.

La réforme de la justice au Burkina Faso

vers de nouvelles élections démocratiques. C'est le début du processus de réforme du secteur de la justice burkinabè qui est inachevé à ce jour¹.

La notion de réforme renvoie à une modification dans le sens de rendre nouveau, de mise à jour. On réforme ce qui est ancien, qui n'est pas en harmonie avec son temps. En tous les cas les politiques d'action de l'Etat en direction de la société visent avant tout le changement d'une situation A vers une situation B. La réforme ici vise donc à moderniser le secteur de la justice jugé par une bonne partie des populations burkinabè comme dépassé et surtout aux ordres du pouvoir en place. Quant à la justice, elle désigne ce qui est juste. Rendre la justice consiste essentiellement à dire ce qui est juste dans l'espèce concrète soumise au tribunal². Dans le second sens, la justice désigne aussi l'autorité judiciaire ou l'ensemble des juridictions d'un pays. La séparation des pouvoirs Exécutif et Légitatif d'avec le pouvoir judiciaire doit permettre une collaboration et une indépendance pour un bon fonctionnement de l'Etat ainsi que le préconisait Montesquieu. Mais au Burkina, beaucoup pensent³ dans la population que la justice est le parent pauvre de cette

¹ Cherif BASSIOUNI (sous la dir. de), *Post-conflict Justice*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2002.

² Serge GUINCHARD et Thierry DEBARD (sous la direction), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2014, p. 550 ; Pierre BOURDIEU, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36-37, 1981, pp. 3-24.

³ Selon les données publiées par Afrobaromètre, 62 % des Burkinabè souhaite que la lumière soit faite sur les crimes commis pendant l'insurrection populaire pour permettre au pays d'aller de l'avant. Dans la perspective d'une paix durable et d'une réconciliation nationale, 40 % des Burkinabè souhaite la poursuite des dossiers suspects ; 23 % la confession et le pardon ; 18 % la recherche de la vérité, 15 % l'amnistie générale ; consulté sur www.leconomistedufaso.bf/2015, le 10/01/2022.

répartition des pouvoirs. Les populations estiment qu'il est inféodé au pouvoir exécutif et est aux ordres des hommes politiques détenteurs du pouvoir politique¹. La réforme de la justice vise à garantir que les dossiers pendents seront traités, que la justice sera accessible à tous, que les procès seront équitables et que la justice sera indépendante ; ce qui constitue l'essentiel des préoccupations des burkinabè selon les sondages d'afro baromètre précité. L'absence d'un appareil judiciaire indépendant est de nature à renforcer le sentiment de faillite du Pouvoir étatique, en même temps que le règne de l'Etat de police, synonyme à bien des égards de l'arbitraire étatique². Comment ne pas méditer dès lors les réflexions que livrait un juge de la Cour suprême américaine, Stephen Breyer, sur les cinq critères que doit remplir tout Pouvoir judiciaire qui entend se prévaloir d'une indépendance véritable ; les éléments retenus par l'éminent juge portent sur :

- Les garanties constitutionnelles dont doit jouir le juge ;
 - L'administration indépendante des affaires judiciaires par le judiciaire ;
 - La faculté reconnue à l'appareil judiciaire de prendre des mesures disciplinaires contre les juges en cas d'inconduite ;
 - La façon dont sont tranchés les conflits d'intérêts ;
 - Et l'assurance que les décisions de justice seront appliquées.
- L'indépendance, au sens juridique, consiste plus spécifiquement « en une émancipation des agents à l'égard des règles de subordination,

¹ Amzat BOUKARI-YABARA, « Burkina Faso : en finir avec l'ère Compaoré », *Relations*, n° 779, 2015, pp. 30-31.

² Omar DIOP EL HADJ, *La justice constitutionnelle au Sénégal. Essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, Dakar, Credila/Ovipa, 2013.

La réforme de la justice au Burkina Faso

garantie par un dispositif statutaire¹ ». Cette définition permet de la distinguer d'autres problèmes qui affectent le fonctionnement de la justice tels que le manque de moyens, l'intégrité, l'impartialité, la corruption.

Il importe de traiter la question de la réforme du secteur de la justice au Burkina sur deux grandes périodes qu'a connu le pays relativement à cette question. La première période est située avant la réforme et concerne toute l'histoire du pays jusqu'à la fin de la IV^e République de Blaise Compaoré. Durant cette période et en particulier sous la IV^e République, le pays a accumulé un passif judiciaire que beaucoup de Burkinabè jugent indispensable d'épurer et que les autorités politiques peinent à solder. La seconde période concerne la période qui débute avec la chute de Blaise Compaoré et se poursuit jusqu'à présent et est marquée par une volonté affirmée de réformer et de moderniser la justice avec plus ou moins de succès². Plusieurs textes réformateurs tels que le Pacte pour le renouveau de la justice et les textes de réforme du système judiciaire avec la réorganisation des juridictions ont été adoptés. Sur le plan spatial, cette étude se limitera au Burkina en raison du fait que la question y est d'une actualité brûlante.

Depuis longtemps, la réforme de la justice burkinabè est une question qui est sur toutes les lèvres au Burkina. Pendant plusieurs années, le régime de Blaise Compaoré a accumulé les dossiers de crimes de sang et de crimes économiques dont les plus emblématiques à ce jour sont les

¹ Stéphane MANSON, *La notion d'indépendance en droit administratif*, Thèse de doctorat de droit public, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, 1995, p. 42.

² Nicolas GUILHOT, Nicolas et Philippe SCHMITTER, « De la transition à la Consolidation : Une lecture rétrospective des democratization studies », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 4, 2000, pp. 615-632

dossiers du capitaine Thomas Sankara¹, président burkinabè entre 1983 et 1987 et du journaliste d'investigation Norbert Zongo² en 1998, tous assassinés. Un procès sur l'assassinat du président Sankara s'est tenu à Ouagadougou. Les principaux accusés Blaise Compaoré, Hyacinthe Kafando qui étaient jugés par défaut et Gilbert Diendéré l'ancien chef de sa garde rapprochée ont écopé de l'emprisonnement à vie. A la faveur du processus de réconciliation nationale en cours, l'ex président de la transition , le lieutenant-colonel Paul Henri Sandaogo Damiba (janvier à septembre 2022) l'a invité à une rencontre avec les anciens chefs d'Etat sans que le mandat d'arrêt émis contre lui ne soit exécuté à son arrivée au Burkina. Suite aux évènements de 1998 et face à la contestation populaire et pour sauver son pouvoir, Blaise Compaoré avait organisé une journée nationale du pardon le 30 mars de chaque année. Une telle initiative qui est salutaire est insuffisante car justice n'a toujours pas été rendue. Les familles des victimes n'ont toujours pas fait le deuil de leurs victimes. Lors de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 qui a conduit à la chute du régime Compaoré, les insurgés pointaient du doigt la justice accusée d'être corrompue, dépassée et à la solde des autorités politiques³.

¹ Sennen ANDRIAMIRADO, *Il s'appelait Sankara : Chronique d'une mort violente*, Paris, Jeune Afrique livres, coll. « Actuel », 1989 ; Pierre ENGLEBERT, *La révolution burkinabè*, Paris, L'Harmattan, 1986.

² Un décret d'extradition a été signé par le gouvernement français pour permettre le transfert de François Compaoré, frère cadet et principal suspect vers le Burkina. Mais les avocats de ce dernier ont attaqué ce décret devant le Conseil d'Etat puis maintenant devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Ils soutiennent que leur client risque la torture et un procès inéquitable. Augustin LOADA, « Réflexion sur la société civile en Afrique : Le Burkina de l'après-Zongo », *Politique africaine*, n° 76,1999, pp. 136-151.

³ Roch KABORE, « Burkina Faso : Situation nationale - L'ex opposition à Blaise Compaoré appelle à la désobéissance civile », *AllAfrica*, 2015, n.p., consulté sur Internet (<https://fr.allafrica.com/stories/201509190289.html>) le 26 octobre 2018.

La réforme de la justice au Burkina Faso

Conscients de cette situation, les autorités de la Transition politique burkinabè vont mettre en place une Commission nationale de la réconciliation et des réformes¹ et convoquer des assises de la justice². Cela va déboucher sur l'adoption d'un pacte national sur le renouveau de la justice nationale et les textes organisant les différentes juridictions vont être réformés. Les principales dimensions de ces réformes concernent le CSM et le fonctionnement des cours et tribunaux³. Les différents acteurs

¹ Commission de la réconciliation nationale et des réformes (CRNR), 2015, 13 septembre, « *Rapport général. Les voies du renouveau*, consulté sur Internet (<http://www.icla.up.ac.za/images/un/commissionsofinquiries/files/Burkina%20Fa%20so%20commission%20of%20reconciliation%20and%20reforms%20final%20report.pdf>) le 17 aout 2016 ; Pousdem PICKOU, 2015, « Mise en place de la

Commission de la réconciliation nationale et des réformes (CRNR) : Peut-on se réconcilier sans vérité ni justice ? », Le Pays, n.p., consulté sur Internet (<http://lepay.bf/mise-en-placede-la-commission-de-reconciliation-nationale-et-des-reformes-crnr-peut-onse-reconcilier-sans-verite-ni-justice/>) le 8 novembre 2017.

² Richard BANEGAS, « Putsch et politique de la rue au Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 139, 2015, p. 147-170.

³ Isabelle SALIOU, « La justice dans la transition politique au Burkina », *La découverte* n° 55, 2018, p. 6 : Le pacte place la réforme du CSM au cœur du dispositif qui va permettre de réformer la justice. Cette réforme, consacrant le décrochage du CSM du pouvoir exécutif et son rôle majeur dans la gestion de la carrière des magistrats, nécessitait une révision constitutionnelle qui intervient dès le 5 novembre 2015 : le CSM est désormais présidé par le président de la Cour de cassation, son vice-président étant le premier président du Conseil d'État. Le CSM décide des nominations et affectations des magistrats du siège et du parquet, dans les mêmes conditions. Ces avancées majeures complètent les lois adoptées le 25 août 2015 par le CNT sur le CSM et le statut de la magistrature, qui prévoient une modification de la composition du CSM pour qu'il compte davantage de membres élus par leurs pairs, la création d'un secrétariat permanent du CSM, l'élargissement des conditions de saisine de sa

de ces réformes sont le ministère de Justice chargé d'assurer les poursuites, les instructions et les jugements de ces dossiers ; le ministère des Droits humains et de la Promotion civique ; le gouvernement qui est chargé de donner suite et effectivité aux différents textes qui ont été adoptés sous le régime de la Transition politique burkinabè.

La justice au Burkina est d'abord encadrée par la Constitution qui dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant et que le Chef de l'Etat est le garant de l'indépendance judiciaire¹. Il y a aussi les différentes lois organiques qui organisent les juridictions supérieures que sont la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel. On peut y rajouter le rapport de la Commission nationale des réformes et de la réconciliation et le Pacte national pour le renouveau de la justice. Ces deux derniers textes n'ont toutefois pas valeur juridique contraignante. S'agissant du personnel judiciaire, on note le décret n° 2016-256 du 25 avril 2016 portant grille indemnitaire, prime et avantages de toute nature alloués aux magistrats en fonction et aux auditeurs de justice ; le décret n° 2020-705 du 21 août 2020, modifiant le décret de 2016 et portant sur le même objet et le décret n°2020-683 du 10 août 2020 portant primes et avantages de toute nature alloués aux magistrats membres de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat.

La question de la réforme de la justice au Burkina peut être abordée de plusieurs points de vue. D'abord, on peut aborder la question sous l'angle des insuffisances pointées du doigt et à corriger qui soutiennent ces

formation disciplinaire, la revalorisation du statut des magistrats et la modification de leur système d'évaluation.

¹ Luc Marius IBRIGA et Amidou GARANE, *Constitutions burkinabè : textes et commentaires*, Bruxelles, Boland, 2001 ; Augustin LOADA et Luc Marius IBRIGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, coll. Précis de droit burkinabè, Imprimerie Presses Africaines, Ouagadougou, mars 2007, pp. 65-73.

La réforme de la justice au Burkina Faso

réformes. De ce point de vue, il s'agit d'examiner les différents points faibles de la justice burkinabè que les réformateurs se proposent de changer¹. Ensuite, on peut aborder la question sous l'angle de l'apport des différentes lois au secteur de la justice. Ces différentes lois qui ont été votées par l'Assemblée nationale depuis plusieurs décennies sont censées permettre une amélioration du fonctionnement de la justice. Il s'agit ici de voir si elles ont atteint leur objectif.

Enfin et c'est l'angle de réflexion que nous avons retenu, on peut envisager cette étude sur le plan des justifications avancées au soutien des réformes, la mise en œuvre de cette réforme et les effets produits. Cet angle d'attaque est choisi et est préféré aux autres parce que ce sont les difficultés du secteur de la justice qui suscitent les réformes dans un premier temps. Ensuite, la manière de mettre en œuvre la réforme détermine sans doute les résultats sur le terrain. Hill et Hupe cité par Antoine Mégie² la *mise en œuvre ou implémentation d'une politique publique constitue le processus d'application des décisions. Parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales*. Enfin, les effets de la réforme permettent d'évaluer si les résultats ont été atteints, si les lacunes ont été corrigées et si la justice est plus performante de manière générale. En réalité, la réforme a été suscitée par des justifications et selon la politique nationale de la justice, les défis à relever dans ce cadre sont la

¹ Mathieu HILGERS, Jacinthe MAZZOCCHETTI, « L'après Zongo : entre ouverture politique et fermeture des possibles », *Politique africaine*, n° 101, 2006, pp. 5-18.

² Antoine MEGIE, « Mise en œuvre », in Laurie BOUSSAGUET et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4^e éd.), p. 343-350.

question de l'indépendance des juges, l'accès égal et équitable à la justice pour tous, le respect des droits humains, la poursuite de la déconcentration des juridictions, la lutte contre la corruption et l'impunité¹.

En quoi a consisté la réforme de la justice au Burkina ? Quelles sont les justifications et le contenu de cette réforme ? Constitue-t-elle une avancée pour le Burkina Faso ?

Les intérêts d'envisager cette étude plutôt qu'une autre se situent à plusieurs niveaux. Sur le plan théorique, il s'agit avant tout de voir comment les autorités justifient les réformes qui sont apportées au fonctionnement de la justice². Le discours sur la réforme de la justice est habillé par tout une série d'arguments qu'il est intéressant d'analyser. Ensuite et toujours sur le plan théorique, il est intéressant de voir que dans les textes, l'indépendance de la justice est affirmée, constamment défendue et consacrée à tous les niveaux. Tous les acteurs le reconnaissent et ne contestent pas le fait que la justice doit être indépendante.

D'ailleurs depuis une réforme récente intervenue au Conseil supérieur de la magistrature, le président du Faso ne dirige plus cette institution, la direction revenant au premier président de la Cour de cassation. Toutes ces réformes sont faites en appui à un discours qui veut montrer que l'exécutif n'a pas une mainmise sur le fonctionnement de la justice burkinabè³. Pourtant et c'est là l'intérêt pratique de cette étude, le

¹ Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion civique, *Politique sectorielle et droits humains (2018-2027)*, Ouagadougou, décembre 2017, 88 p.

² Augustin LOADA, « Burkina Faso, les rentes de la légitimation démocratique », *L'Afrique Politique*, 1995, pp. 217-234.

³ Nicolas GUILHOT, Philippe SCHMITTER, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratization studies », in *Revue française de science politique*, n° 4-5, 2000, pp. 615-632.

problème de la réforme de la justice demeure et reste au centre des préoccupations aussi bien des populations que des autorités burkinabè. Il serait donc intéressant d'analyser le contenu de la réforme afin de déterminer si elle a permis des avancées. Si le besoin de réforme se fait sentir, c'est que le secteur de la justice ne se porte pas bien¹ à cause d'une justice dont les résultats se font toujours attendre sur le terrain d'où l'insatisfaction d'une certaine partie de la population².

Par conséquent, la première partie de cette étude portera sur les justifications et le contenu de la réforme³ (I). Il faudra ensuite étudier la mise en œuvre de cette réforme et aussi les résultats produits sur le terrain. Ce sera l'objet de la deuxième partie de cette étude (II).

I. Une réforme nécessaire pour une amélioration de la justice au Burkina Faso

La réforme du secteur de la justice au Burkina est mise en œuvre sur le fondement de plusieurs justifications. Elles sont nombreuses mais elles peuvent être regroupées et méritent d'être analysées. Elles sont fondées essentiellement sur les difficultés rencontrées par le secteur de la justice (A). Une telle situation a suscité le besoin de réformes avec les

¹ Il s'agit là des facteurs qui bloquent l'aboutissement judiciaire des nombreux dossiers pendants et donc qui ralentissent la mise en œuvre des réformes. Ces facteurs sont l'inféodation des juges au pouvoir exécutif, la corruption, la politisation de la justice, les pressions exercées sur les juges notamment.

² Mathieu HILGERS, Jacinthe MAZZOCCHETTI, « Introduction : semi-autoritarisme, perceptions et pratique du politique », in HILGERS Mathieu, MAZZOCCHETTI Jacinthe (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2010, pp. 5-14.

³ Babacar GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », in *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 5-26.

travaux de la Commission nationale de la réconciliation et des réformes (C.N.R.R.) et les Etats généraux de la justice (B).

A. Une réforme justifiée par les faiblesses rencontrées

Les acteurs au Burkina sont conscients des difficultés que rencontre le secteur de la justice de la justice. C'est pour cette raison qu'ils ont appelée de leurs vœux une réforme de ce secteur de l'Etat. Réforme rendue possible en raison l'existence de la fenêtre d'opportunité¹ liée à l'insurrection populaire et à l'installation du régime de la transition. En dépit de cette situation, ils ne dénient nullement le principe cardinal du fonctionnement de la justice qui est son indépendance et qui est réaffirmée de manière constante par les textes (1). Ils constatent seulement qu'il existe toujours sur le terrain des facteurs de dépendance du juge burkinabè, d'où la nécessité d'opérer la réforme de la justice (2).

1. La constante affirmation du principe de l'indépendance par les textes

Le droit burkinabè n'a nullement innové sur ce point. A l'instar de tous les systèmes juridiques modernes qui aspirent à un certain idéal de justice et de démocratie, les différentes autorités constitutionnelle et législative qui se sont succédé ont toujours réaffirmé, suivant des formules quelque peu variables, l'indépendance de la magistrature. La formule classique consacrée dans les différents textes régissant les pouvoirs publics au Burkina Faso ont toujours réaffirmé le principe de l'indépendance de la magistrature.

A travers la formule en clause de style, les différentes Constitutions dont le pays a fait l'expérience ont toujours fait référence, tantôt à une

¹ J. KINGDON (1984), *Agendas, Alternatives and public policies*, New York, Longman

La réforme de la justice au Burkina Faso

« autorité judiciaire¹ », tantôt à la Cour suprême² alors investie de la mission d'exercer la fonction juridictionnelle sur l'ensemble du territoire. Et c'est cette « autorité judiciaire » qui fut également toujours érigée au rang de « garante de l'indépendance de la magistrature ».

Dans tous les cas, les principaux acteurs intervenant dans la mise en œuvre du principe sont le « Conseil supérieur de la magistrature » (CSM), agissant soit de manière autonome³, soit dans le cadre de l'assistance du chef de l'Etat dans l'exercice de cette mission sacrée⁴. Une dernière précision, qui a toute son importance, réside dans la distinction établie entre les magistrats du siège et ceux du parquet ; l'indépendance de la magistrature, toujours réaffirmée, ne vaut qu'à l'égard des premiers acteurs cités. En application de ces textes majeurs, deux importantes lois sont venues préciser le sens et la portée de cette notion d'indépendance, à savoir : la loi n° 39-62/AN du 25 juillet 1962 portant statut du corps de la magistrature (abrogée et remplacée par une ordonnance du 26 août 1991) et la loi n° 34-63/AN du 24 juillet 1963 relative au CSM (elle aussi abrogée et remplacée par une autre ordonnance du 26 août 1991)⁵.

¹ Cf. par exemple la Constitution du 15 mars 1959 en son titre VI ; Constitution du 29 juin 1970 et son titre IX et la Constitution du 13 décembre 1977 en son titre VIII.

² Cf. la Constitution du 30 novembre 1960 en son titre VI.

³ Comme dans le cadre de la Constitution de 1959 déjà citée en ces termes : « Le Conseil supérieur de la magistrature garantit l'indépendance des magistrats du siège ».

⁴ Cf. les articles 59 de la Constitution de 1960, 90 de la Constitution du 29 juin 1970 et 91 de la Constitution du 13 décembre 1977 qui mentionnent en substance que « ... le président de la République est garant de l'indépendance des juges ; il est assisté, à cette fin, par le Conseil supérieur de la magistrature ».

⁵ Ces textes ont été remplacés par la loi n° 50-2015 CNT du 25 août 2015 portant statut du corps de la magistrature.

L'enseignement essentiel que l'on peut retenir de ce bref rappel est que la législation burkinabè a été jusque-là très étroitement inspirée de la tradition juridique française qui consacre l'existence d'une « *autorité judiciaire » mais une évolution voire peut être une révolution a été opérée lors des débats préliminaires à l'adoption de la Constitution actuellement en vigueur, puisqu'il y est question d'un « pouvoir judiciaire ». C'est donc un point sur lequel il convient de faire une rapide fixation. Rompt avec la tradition qui avait été établie jusque-là, la Constitution de la quatrième République consacre, sans ambages, l'existence d'un « pouvoir judiciaire » ; ce choix, parfaitement conscient, traduit à n'en pas douter la détermination des pouvoirs publics d'aller le plus loin possible dans l'implication de l'appareil judiciaire dans la démocratisation de la vie publique et politique.

En effet, au sortir d'une longue période de vie non constitutionnelle qui a été du reste marquée par de trop nombreuses atteintes aux droits de la personne humaine, il paraissait nécessaire de rétablir les choses à leur juste place en s'efforçant au maximum de rassurer le plus grand nombre. L'idée d'une magistrature indépendante avait de quoi plaire, mais satisfaire aussi, non pas les seuls magistrats à qui ce droit avait été dénié sous la période révolutionnaire¹ (de 1983 à 1987), mais également l'opinion publique dans son ensemble qui avait cessé de porter le moindre crédit à cette institution placée sous la coupe réglée du pouvoir politique, et exécutif tout simplement. L'on peut en effet l'interpréter comme tel dans la mesure où, lors des débats préparatoires de la Constitution, la question a été évoquée du point de savoir s'il fallait s'en tenir à la terminologie classique « d'autorité judiciaire » ou, au contraire, parler de « pouvoir judiciaire » ; c'est donc, en pleine connaissance de

¹ Babou Paulin BAMOUNI, *Burkina Faso : Processus de la Révolution*, Paris, l'Harmattan, 1986.

La réforme de la justice au Burkina Faso

cause que la notion de « pouvoir judiciaire » a été préférée à celle « d'autorité judiciaire ».

La IV^e République est désormais dotée, non plus d'une simple « autorité », mais d'un véritable « pouvoir judiciaire¹ », de surcroît indépendant². Une fois de plus, le CSM se trouve étroitement associé à la mise en œuvre de cette indépendance dans la mesure où il donne son avis sur « toutes questions concernant l'indépendance de la magistrature et l'exercice du droit de grâce ». Le principe de cette indépendance est réaffirmé dans deux ordonnances du 26 août 1991 portant respectivement statut du corps de magistrats, d'une part³, et création, organisation et fonctionnement du CSM⁴, d'autre part. En définitive, l'on peut retenir que la réaffirmation du principe ne s'est jamais démentie tout au long de l'histoire particulièrement mouvementée du pays qui a fait l'expérience

¹ Titre VIII.

² Suivant la formule massive de l'article 129 de la loi fondamentale.

³ Ce texte réaffirme solennellement, en ses articles 2 et 3, les garanties d'indépendance et d'inamovibilité en ces termes :

« -Art. 2 : Les magistrats sont indépendants. Hors les cas prévus par la loi, et sous réserve de l'exercice du pouvoir disciplinaire, les magistrats ne peuvent être inquiétés en aucune manière en raison des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Aucun compte ne peut être demandé aux juges des décisions qu'ils rendent ou auxquelles ils participent ».

« -Art. 3 : Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent recevoir d'affectation nouvelle, même en avancement sans leur consentement, sauf à titre de sanction disciplinaire. Toutefois, lorsque les nécessités de service l'exigent, ils peuvent être déplacés par l'autorité de nomination après avis conforme et motivé du Conseil supérieur de la magistrature ».

⁴ L'article 14 de l'ordonnance relative au CSM rappelle que cette instance peut être consultée par le chef de l'Etat sur « ... toutes questions concernant l'indépendance de la magistrature ».

de nombreux et trop fréquents changements politiques, alternant les périodes de vie constitutionnelle et celles de vie non constitutionnelle. Le « Programme de large rassemblement pour le développement et la démocratie », élaboré au lendemain de l'adoption de la nouvelle Constitution (novembre 1991), pour tenir lieu de source d'inspiration à l'action gouvernementale, a inscrit en bonne place le respect du principe de l'indépendance de la magistrature.

Mais c'est bien évidemment sur le plan pratique, celui de la mise en œuvre effective de ce principe, que la réflexion présente plus d'intérêt, en même temps qu'elle incite à la prudence, tant il est vrai qu'il y a parfois quelque distance entre les proclamations et affirmations de principe et la réalité vécue. Le constat qui s'impose, sous ce rapport, est celui du difficile respect de ce grand principe.

2. Les facteurs de dépendance du juge burkinabè

Le citoyen burkinabè est persuadé aujourd'hui qu'il existe une connexion entre les autorités politiques en place et le personnel judiciaire. Le thème accrocheur du moment est bien donc celui du « haro sur la justice ». Face à cette situation, les magistrats ont pris l'habitude de se draper derrière l'argument de l'obligation de réserve pour ne pas s'ouvrir franchement à l'opinion publique¹.

L'appareil judiciaire s'est tour à tour montré intransigeant à l'égard des citoyens ordinaires et complaisants à l'égard des hommes tout

¹ Salif YONABA, « La justice sous la IV^e République : grandeur et misère d'une institution républicaine », in *ibid.*, *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina : Réflexions*, Ouagadougou, éditions Emile Sian, novembre 2017 ; Roland MARCHAL, « Justice et réconciliation : ambiguïtés et impensés », *Politique africaine* décembre 2003, n° 92.

La réforme de la justice au Burkina Faso

puissants¹. Plusieurs dossiers sensibles ont donné le sentiment d'une complaisance du système judiciaire à l'endroit des hommes politiques. Nous pouvons mentionner à ce titre les affaires du Bloc socialiste burkinabè, l'affaire Auguste Pépin Ouedraogo, l'affaire dite du « Procès contre le collectif », le dossier Thomas Sankara et l'affaire de la mutinerie à Bobo en 2011. Il s'en est suivi une dévalorisation et un discrédit sans précédent de la fonction judiciaire.

Cette dépendance est liée à de nombreux facteurs qui empêchent le juge d'être véritablement indépendant². On note d'abord des pesanteurs hiérarchiques pour les magistrats du parquet. Il peut paraître curieux et même paradoxal d'évoquer la notion de hiérarchie en matière de justice dès lors qu'elle implique une idée de subordination qu'il est difficile de concevoir dans ce domaine. Il faut cependant accepter l'idée que la justice, en tant que service public, est également concernée par la hiérarchie.

L'organisation hiérarchique permet non seulement de structurer le corps judiciaire, mais elle protège le citoyen contre l'arbitraire grâce au recours qu'il pourra éventuellement exercer lorsqu'il fait l'objet d'une décision de justice qui ne lui donne pas satisfaction. Ce principe de hiérarchie touche à la fois les magistrats du Parquet (qui forment ainsi un corps hiérarchisé) et les juridictions ; il permet de situer les responsabilités et donne une certaine cohésion au corps judiciaire. En matière de justice

¹ Salif YONABA, « La justice sous la IV^e République : grandeur et misère d'une institution républicaine », in *ibid.*, *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina : Réflexions*, Ouagadougou, éditions Emile Sian, novembre 2017 ; Eric LE ROY, *Les Africains et l'institution de la justice. Entre mimétisme et métissages*, Paris, Dalloz, 2004 ; Fabrice HOURQUEBIE, *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

² AfriMAP, Open Society Initiative for West Africa, « Étude. Bénin, le secteur de la justice et de l'État de droit », 2010.

toutefois, cette hiérarchie est particulière et n'entraîne pas une dépendance du juge à l'égard de ses supérieurs ou de sa juridiction lorsqu'il s'agit des juges du siège. Tel n'est pas le cas pour les magistrats du parquet¹. La hiérarchie au sein des juridictions ne soulève pas de problèmes particuliers².

Cette impression d'une justice à deux vitesses est bien le reflet qu'on les citoyens lassés de voir les dossiers pendents s'entasser sur les bureaux des juges d'instruction et voyant les années défiler sans aucun aboutissement judiciaire. Le juge burkinabè est donc bien dépendant du pouvoir politique à la lumière des arguments ci-dessus exposés. Il convient d'analyser maintenant la situation sur le terrain qui est tout aussi parlante.

Il faut, tout de suite, commencer par rappeler que l'intervention du pouvoir politique dans le fonctionnement de l'institution judiciaire peut se faire de deux manières. La première formule est, pourrait-on dire, normale et se développe par le biais des instructions et consignes diverses que le premier responsable de la justice adresse à l'ensemble des magistrats du parquet (le procureur et ses substituts) qu'on désigne par ailleurs par la dénomination de « magistrats debout ». La formule ne choque nullement dans la mesure où elle est présentée comme étant de

¹ Jean-Claude MANARD, « Réflexions sur « l'indépendance du juge judiciaire », *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2007. Selon l'art. 5 de l'ordonnance française du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice ». Il s'agit donc ici du principe de subordination hiérarchique. Mais depuis la loi du 25 juillet 2013, cette subordination ne peut plus se traduire par des instructions ministérielles dans les affaires individuelles.

² Ahmed T. BA, *Droit du contentieux administratif burkinabè*, Ouagadougou, Presses universitaires africaines, 2007, pp. 81 et s.

La réforme de la justice au Burkina Faso

nature à garantir la défense de l'ordre public et, par suite, de la société tout entière. Le « déficit judiciaire » se manifestera lorsque cette mission n'aura pas été menée comme il se doit, sans doute parce que le pouvoir politique (au sens large du terme) n'attache pas à la cause qui lui est soumise la considération qu'elle mérite. C'est ce qui explique que, dans certains pays occidentaux notamment (comme la France depuis plusieurs années), l'on travaille à rompre le lien ombilical qui unit le Parquet au ministère de la Justice dans l'optique bien comprise d'assurer une plus grande indépendance à l'institution judiciaire¹. Au Burkina Faso, le cordon ombilical a été rompu depuis la réforme de 2015 opérée par le Conseil national de la transition de sorte à ce que les magistrats ne soient pas sous l'influence du ministre de la Justice et du président du Faso.

Ces insuffisances dans le fonctionnement de la justice au Burkina vont justifier le besoin de réformes appelées de leurs vœux par les acteurs du secteur et les burkinabè dans leur majorité. C'est ainsi que le régime de la Transition politique burkinabè de 2015 va mettre en place une C.N.R.R. dont les résultats vont servir de référence en matière. Mais auparavant, les Etats généraux de la justice avaient posé les jalons de la réforme de la justice.

B. Une réforme enrichie par des contributions extérieures indispensables

C'est en 2015 que la C.N.R.R. a organisé ses travaux sur la réforme de la justice. Les résultats devaient permettre au nouveau régime élu démocratiquement d'avoir des références pour organiser la réforme du

¹ Fabrice HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », in *Les cahiers de la justice*, n° 2, 2012, pp. 41-61

secteur judiciaire (1). Mais auparavant, les Etats généraux de la justice avaient posé les bases en 1998 d'une réforme du secteur (2).

1. Les travaux de la C.N.R.R.

Les travaux de la Commission se sont déroulés en deux temps. D'abord, elle a fait un état des lieux du secteur de la justice et ensuite, elle a proposé des pistes de solutions pour ce qu'elle a appelé « les voies du renouveau¹ ».

Le diagnostic dans le domaine de la justice est fait, d'une part, à travers une caractérisation des crises multiformes qui affectent le pays, et, d'autre part, par l'établissement du lourd passif de crimes divers. Des crises multiformes dans les domaines de la justice ont jalonné l'histoire du Burkina Faso. Les nombreux entretiens, les auditions et les diverses informations collectées indiquent différentes causes des dysfonctionnements de la gouvernance du secteur de la justice ainsi que leurs principales conséquences. Le pouvoir judiciaire est important pour l'Etat de droit et la démocratie². Il régule la société et est le gardien des droits, des libertés individuelles et collectives. L'incompréhension du droit moderne et les procédures complexes de la Justice rendent le système judiciaire suspect. Il est des fois accusé, à tort ou à raison, de divers maux. Le forum national de la justice de 1998 et les Etats généraux de la justice tenus en 2015 ont identifié des causes aux plans identitaire, statutaire, éthique, organisationnel et fonctionnel, notamment :

¹ CNRR, *Rapport général de la CNRR*, Première partie : « Etat de la nation », Ouagadougou, 2015, p. 17.

² Gérard PHILIPPE, *Droit et démocratie*, Saint-Louis, Presses de l'Université de Saint-Louis, 1995, pp. 299-318.

La réforme de la justice au Burkina Faso

- l'ineffectivité de l'indépendance de la justice¹ ;
- la faiblesse des moyens humains et matériels mis à la disposition de la justice : le pays compte en moyenne 2,5 magistrats pour 100 000 habitants en deçà de la norme de 10 magistrats pour 100 000 habitants ;
- la faible² couverture du territoire en juridictions, le pays compte 24 Tribunaux de grande instance au lieu de 45 comme prévu;
- l'inexécution des décisions de justice et les fréquents manquements aux règles d'éthique et de déontologie.

Ces facteurs empêchent la justice de jouer son rôle de facteur de paix sociale, et au contraire, engendrent le développement de l'incivisme, de la vindicte populaire et des troubles sociaux. Il existe aussi un lourd passif de crimes divers. La Commission a enregistré 5 065 dossiers de divers crimes.

Tous ces facteurs ont largement entamé sa crédibilité³ et de nos jours, elle n'arrive pas à s'attirer la confiance que la justice doit inspirer dans une société démocratique. Au vu du constat établi, la Commission a fait des propositions de réformes du secteur de la justice⁴. Pour la Commission, la réconciliation ne saurait être une prime à l'impunité, pas plus que le pardon ne saurait supprimer pas la réparation. « Le besoin

¹ Pour une approche comparée, Cf. Mélanie MANTELLI, *L'indépendance de la justice en France et en Italie*, Thèse, Université de Bordeaux, 2022, 579 p.

² La faible couverture territoriale s'est aggravée avec l'insécurité liée au terrorisme qui a occasionné la fermeture de certaines juridictions dans les zones affectées (Djibo, Dori, Bogandé)

³ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs », *Afrique contemporaine* 2014 n° 250, pp. 13-28

⁴ CNRR, RAPPORT GENERAL, deuxième partie : Les voies du renouveau, Ouagadougou, mars 2015, p.76

impérieux de tourner la page ne doit pas nous dispenser de la lire¹ ». Aussi, le mécanisme de réconciliation proposé prend en compte le règlement des affaires pendantes, soit par la voie judiciaire, soit par la voie extrajudiciaire. Pour le cas particulier des victimes de l'insurrection populaire d'octobre 2014, la Commission a dénombré pour les victimes de l'insurrection des atteintes aux personnes et aux biens. Il convient donc de prendre les mesures ci-après.

Pour les atteintes aux personnes : prendre immédiatement et totalement en charge les soins des blessés de l'insurrection, indemniser les familles des victimes décédées et indemniser les blessés.

Pour les atteintes aux biens : indemniser au cas par cas, les victimes de pillages, de vols et d'incendies résultant de l'insurrection ou inspirés par un mobile politique ; prendre des mesures urgentes (telles que le soutien au financement concessionnel et les réparations, des politiques publiques idoines, etc.) pour permettre aux entreprises de redémarrer leurs activités.

Mettre en place en urgence un fonds d'indemnisation des victimes, en vue de donner une suite diligente aux mesures ci-dessus.

Pour les crimes économiques et autres atteintes aux biens : la commission propose de régler le passif de crime économique selon un schéma précis. Elle recommande fortement de simplifier, en ce qui les concerne, la procédure applicable en vue d'accélérer leur traitement. Le problème de l'exécution des décisions : la Commission a relevé que de nombreux cas de violations sont toujours pendants malgré leur jugement, faute d'exécution, soit parce que le jugement n'est pas rédigé, soit en

¹ Desmond TUTU cité par Salif YONABA in « La réconciliation nationale en question : quelle réconciliation ? et pour quelle Nation ? », *journal Liberté* n°14, septembre 2000, p. 20.

raison des difficultés d'exécution. Pour le règlement non juridictionnel¹ : pour les cas qui ne peuvent pas faire l'objet de traitement judiciaire, soit parce que les voies judiciaires leur sont fermées, soit parce que les parties souhaitent un traitement extrajudiciaire, la Commission propose : d'établir les faits, soit par enquête administrative menée par un organe indépendant, soit par aveu devant l'instance chargée de la réconciliation, recourir si nécessaire aux mécanismes endogènes de réconciliation² et déterminer les modalités d'indemnisation des victimes ou ayant droits et informer les victimes sur la possibilité d'engager la procédure civile, le cas échéant.

Le renforcement de l'indépendance de la magistrature à travers : confier la présidence du CSM au premier président de la Cour de cassation en lieu et place du président du Faso et la vice-présidence au premier président du Conseil d'Etat, en lieu et place du ministre chargé de la Justice. Il sied aussi de supprimer le pouvoir du ministre de la Justice de donner des instructions au parquet dans les affaires en cours, d'uniformiser le statut des magistrats du parquet à celle du magistrat du siège du point de vue de leur carrière et de la discipline et d'instituer l'obligation pour tout magistrat de démissionner avant de s'engager en politique. Enfin, la commission a préconisé de renforcer le respect des règles éthiques et déontologiques³ et d'adapter le droit aux réalités

¹ Michèle GUILLAUME-HOFNUNG, « Tentative de clarification : la médiation et les modes de règlement non juridictionnels des litiges », *La Médiation*, 2012, pp.48-64

² Niagalé BAGAYOKO, Fahiraman Rodrigue KONE, *Les mécanismes traditionnels de gestion des conflits en Afrique subsaharienne*, Rapport de recherche n° 2, Université du Québec à Montréal, juin 2017, 60 p.

³ Julie JOLY-HURARD, Julia VANONI, *La déontologie du magistrat 4^e éd*, Paris, Dalloz, 2020, 284 p.

culturelles nationales dans le respect des principes universels des droits humains.

Mais avant ces travaux de la CNRR, les Etats généraux de la justice avaient déjà posé les bases d'une réforme du secteur de la justice.

2. Les Etats généraux de la justice

Ces Etats généraux se sont tenus du 24 au 28 mars 2015 à Ouagadougou et ont abouti sur l'adoption d'un pacte pour le renouveau de la justice¹. Ce pacte contient un ensemble de recommandations à valeur juridique non contraignante à l'endroit des populations, des autorités politiques et des acteurs du secteur. Il a servi de référence pour l'amorce de la réforme de ce secteur au Burkina. Il comprend un préambule et un ensemble de dispositions relatives à certains aspects de la justice burkinabè et en particulier, l'indépendance de la magistrature, l'accessibilité du service public de la justice et le respect des droits humains qui sont les aspects à améliorer et qui ont été identifiés dans la politique nationale du ministère en charge de la question.

Concernant le préambule, il rappelle les dispositions de la Constitution qui garantissent la séparation des pouvoirs² et l'indépendance du pouvoir judiciaire ; que sans une justice impartiale, indépendante et équitable, aucune démocratie n'est pérenne ; que, conformément à la charte de la Transition une nouvelle justice doit constituer une rupture d'avec les pratiques inégalitaires du passé ; que les Pouvoirs judiciaire et exécutifs ont des devoirs envers tous les citoyens burkinabè, qu'ils doivent

¹ Etats généraux de la justice, *Pacte pour le renouveau de la Justice*, Ouagadougou, adopté le 28 mars 2015 , 23 p.

² Pierre Claver MILLOGO, « La séparation des pouvoirs. Etude comparative et analytique », *Revue du CAMES*, juillet 2022, pp. 390-416.

La réforme de la justice au Burkina Faso

concourir à l'existence d'une justice équitable¹ pour tout le peuple burkinabè et qu'ils sont tenus de s'efforcer de promouvoir et de respecter les dispositions contenues dans le présent pacte ; que le système judiciaire comporte de nombreuses insuffisances du pouvoir judiciaire, causes de la rupture de confiance d'avec les citoyens, notamment : l'influence du politique remettant en cause son indépendance et la division interne des acteurs du pouvoir judiciaire tout d'abord. Ensuite, il y a la fragilité des magistrats face aux pouvoirs économiques et politiques, l'inadéquation et l'insuffisance des moyens mis à la disposition des acteurs de la justice et l'insuffisance et l'inadéquation de la formation des acteurs de la justice. En outre, il y a la désagrégation des valeurs éthiques liées aux métiers de justice engendrant la violation des règles déontologiques et des tares comme la corruption, l'impunité, l'incivisme et le laxisme. Enfin, ils ont relevé l'insécurité juridique et économique.

Considérant enfin que les Etats généraux constatent que cette situation a eu pour conséquences notamment l'accroissement de la justice privé, l'incivisme généralisé, la désagrégation de la société et l'intolérance.

Sur la base de ces constats dans le préambule, il propose les réformes suivantes qui concernent plusieurs aspects de la justice : concernant l'indépendance de la magistrature², il recommande la déconnexion du CSM de l'exécutif et la fin de l'emprise de l'exécutif sur les nominations, les affectations et d'une manière générale sur la gestion de la carrière des

¹ Pierre Claver MILLOGO, *Le droit au procès équitable à l'épreuve de la répression du terrorisme international : apports et influences de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Ouagadougou, Harmattan, 2017, 216 p.

² Salif YONABA, *Indépendance de la Justice et droits de l'Homme*, Leiden, Poom éditions, 1997, 155 p.

magistrats¹. Il recommande aussi l'amélioration du traitement salarial des magistrats et la fin des pressions exercées sur eux par l'exécutif dans le cadre de certains dossiers pendents dits sensibles².

L'amélioration des performances des juridictions a aussi été proposée avec notamment l'augmentation des moyens mis à la disposition des juges et des juridictions, l'informatisation du système de traitement des demandes d'établissement des casiers judiciaires et des certificats de nationalité, le fonctionnement effectif de la Haute cour de justice³, la poursuite des auteurs des crimes et délits lors de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, confier l'appréciation de l'opportunité des poursuites des infractions relevant de la justice militaire au commissaire du gouvernement.

Au titre de la moralisation de l'appareil judiciaire et plus particulièrement de la lutte contre la corruption⁴ et l'impunité⁵, le pacte recommande des poursuites disciplinaires et pénales contre les acteurs de la justice impliqués dans des cas suspects ou avérés de corruption,

¹ Ces réformes ont été mises en œuvres par le régime de la Transition burkinabè de 2015 puis consolidées par le régime du président Roch Kaboré qui lui a succédé.

² Certains magistrats avaient été victimes de retenues de salaires pour faits de grèves et certaines primes et indemnités avaient été revues à la baisse notamment par les décrets de 2016 et 2020 par le régime Kaboré. Mais elles seront remises en place selon une promesse de la Transition militaire de 2022.

³ Un récent conseil des ministres a proposé en délibération en juillet 2022 d'instruire le garde des sceaux afin que les dossiers pendents devant cette juridiction soient instruits et jugés.

⁴ Frederique FAROUZ-CHOPIN, *La lutte contre la corruption*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2003, 380 p.

⁵ Olivier BEAUVALLET, « La lutte contre l'impunité. Concept et enjeux modernes de la promesse démocratique », in *Les Cahiers de la justice*, 2017, n° 1, pp. 15-27.

La réforme de la justice au Burkina Faso

l'incitation des citoyens à la dénonciation de ces situations auprès des autorités compétentes, la dotation de l'inspection technique des services des moyens adéquats pour mener des activités d'investigations et de contrôles afin de déceler ces cas et de transmettre les dossiers à justice et enfin de récompenser les acteurs qui se distinguent par leur bonne conduite et le refus de la corruption.

Au titre du respect des règles d'éthique et de déontologie¹, le pacte recommande la relecture du Code d'éthique et de déontologie afin de le rendre contraignant, la mise en place d'un mécanisme de veille et de contrôle, le respect de l'obligation de réserve et de secret professionnel. Sur le plan de la réforme de l'accès à la justice² qui est un des grands défis du système judiciaire burkinabè actuel, le pacte recommande la poursuite du processus de déconcentration actuel concernant toutes les juridictions du pays et dans toutes les localités, le renforcement du personnel en nombre et en compétences, la dotation des tribunaux départementaux et d'arrondissements en moyens nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement, la dotation du fonds d'assistance judiciaire en moyens suffisants pour assurer l'aide, la construction et la rénovation des établissements pénitentiaires afin qu'ils répondent aux normes et l'assistance aux personnes qui sont dans des procédures judiciaires.

Au titre de l'accès à la justice psychologique, il s'agit de confier les affaires familiales à des juges qui ont une certaine ancienneté, l'audition des

¹ Julie JOLY-HURARD, Julia VANONI, *La déontologie du magistrat op. cit.*, 284 p.

² Pour une approche en droit comparé, Cf. Moussa SAMB, « L'accès des justiciables à la justice au Sénégal. Vers une justice de proximité ? », in *Afrique contemporaine* 2014, n° 250, pp. 82-83.

enfants dans les affaires matrimoniales, la sensibilisation des populations à travers la politique nationale de la justice pour lever les barrières qui s'opposent à l'accès à la justice pour tous. Enfin et concernant la prise en compte des droits humains dans les procédures judiciaires¹, le pacte a recommandé le respect de la présence de l'avocat dès l'arrestation et pendant la garde à vue qui est consacré par le Code de procédure pénale, la fin des ordres de mise à disposition de la part du parquet, le respect du droit à l'image et des données personnelles des personnes arrêtées, la respect de la présomption d'innocence des personnes arrêtées, la consécration par la loi du droit à indemnisation des personnes ayant subi un préjudice du fait de la justice, l'effectivité du fonctionnement et l'augmentation des moyens mis à la disposition des juges pour enfants, le respect du droit de vote pour les personnes détenues.

Il ressort de cette analyse que les justifications de la réforme du secteur de la justice au Burkina sont nombreuses. Il est cependant possible de les synthétiser car elles concernent toutes les difficultés du fonctionnement de ce secteur de l'Etat et en particulier, l'indépendance de la justice, la corruption, la lutte contre l'impunité, le respect de l'éthique et de la déontologie, l'accessibilité de la justice, la justice équitable pour tous et le respect des droits humains dans les procédures judiciaires qui constituent les grands défis de la justice burkinabè contemporaine et qui ont été identifiés par la C.N.R.R. et les Etats généraux de la justice qui ont servi

¹ Pierre Claver MILLOGO, « Le droit au procès équitable à l'épreuve de la répression du terrorisme international », *op. cit.*, 216 p. ; *ibid.*, *Les limitations des droits fondamentaux en période de lutte contre le terrorisme*, Ouagadougou, ed. Doff productions, 2021, 160 p.

La réforme de la justice au Burkina Faso

de fondement aux réformes en cours¹. Il convient maintenant d'examiner la mise en œuvre de la réforme et ses effets sur les différents aspects identifiés comme importants à réformer.

II. Une mise en œuvre incertaine suscitant des effets inefficaces

Cette réforme a été mise en œuvre sur plusieurs plans. Mais les domaines les plus importants qui présentent les défis les plus grands pour la justice burkinabè sont la question de l'indépendance de la justice, l'accès à la justice pour tous et la mise à disposition de ressources adéquates et suffisantes². Il convient de déterminer comment la réforme a été mise en œuvre dans ces domaines (A). Cette réforme a produit des effets sur le fonctionnement de la justice et sur les moyens mis à la disposition des juges qu'il conviendra d'examiner (B).

A. Une mise en œuvre incertaine

Il convient d'examiner d'abord la question de la mise en œuvre de la réforme sur le plan de l'indépendance de la justice (1). Ensuite, il conviendra d'envisager le domaine des ressources et l'accès à la justice pour tous (2).

¹ Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion civique, *Politique sectorielle Justice et droits humains 2018-2027*, Ouagadougou, décembre 2017, 88 p.

² Isabelle SALIOU, « La justice dans la transition politique au Burkina », in *Délibérée*, n° 5 2018, pp. 64-69.

1. Dans le domaine de l'indépendance de la justice

Depuis la Transition politique de 2015, le statut de la magistrature a été réformé¹ : son indépendance est affirmée et garantie par la loi organique n° 050-2015/CNT du 25 août 2015 portant statut de la magistrature et la loi organique n° 049-2015/CNT du 25 août 2015 portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. En mars 2016, les décrets d'application ont été pris. La modification en 2015 de la Constitution ne consacre plus la présidence du CSM au président du Faso mais au président de la Cour de cassation. De même, la vice-présidence est désormais assurée par le président du Conseil d'Etat en lieu et place du ministre de la Justice.

Le CSM se réunit en formation plénière, en commission d'avancement ou en conseil de discipline des magistrats. Il jouit d'une autonomie de gestion. La gestion des carrières et des nominations des magistrats revient désormais au CSM à travers le Secrétariat permanent. Le Secrétariat permanent constitue l'organe de gestion du CSM. Organisé en départements, il assure la mise en œuvre des décisions du CSM ou toute autre mission à lui confiée par le CSM.

Il est dirigé par un secrétaire permanent qui a rang de président de chambre de la cour de cassation et est assisté de conseillers qui ont rang de conseillers à la Cour de cassation². S'agissant du Conseil constitutionnel³, il est l'institution compétente en matière

¹ Aboubacar DAKUYO, « Insurrection populaire et justice transitionnelle au Burkina : entre dynamique « révolutionnaire » et réalisme politique, in *Politique et sociétés*, vol. 38, n° 2, 2019, pp. 27-56.

² Enagnon Gildas NONNOU, « Le conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les Etats francophones d'Afrique », in *Les cahiers de la justice*, n° 4, 2018, pp. 715-733.

³ Cf. www.conseil-constitutionnel.gov.bf.

La réforme de la justice au Burkina Faso

constitutionnelle et électorale. Il est chargé de statuer sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances ainsi que la conformité des traités et accords internationaux. Il veille à la régularité, à la transparence et à la sincérité du référendum, des élections présidentielles et législatives. De même, il statue sur le contentieux et proclame les résultats des élections présidentielles et législatives. A ce titre, il joue un rôle important dans le domaine des droits politiques. Sur le plan de l'indépendance de la magistrature¹, des actions ont été menées en vue de renforcer la confiance du justiciable en la justice et de créer les conditions pour le renforcement d'un appareil judiciaire réconcilié avec le principe d'indépendance. Il en est ainsi de la loi constitutionnelle n° 072-2015/CNT du 5 novembre 2015 portant révision de la Constitution qui consacre la déconnexion du pouvoir judiciaire d'avec l'exécutif.

De même, l'opérationnalisation du SP/CSM offre désormais l'avantage à la magistrature de mener des actions réelles tendant à concrétiser le principe d'indépendance de la magistrature. Cependant, l'insuffisance de personnels, du budget, le manque de matériels roulants du SP/CSM et les pressions exercées sur certains acteurs judiciaires constituent des entraves à l'effectivité de l'indépendance de la magistrature. L'indépendance est souvent remise en cause ouvertement par certaines ingérences dans les procédures judiciaires venant d'autorités publiques, d'organisations de la société civile, de la population en général et même d'acteurs judiciaires (Rapport diagnostic des états généraux de la justice²).

Sur le plan de la crédibilité et de la lutte contre l'impunité, un certain nombre d'actions favorisant le traitement diligent, l'apurement du passif

¹ Salif YONABA, *Indépendance de la justice et droits de l'Homme*, op. cit., 155 p.

² Etats généraux de la justice, *Pacte pour le renouveau de la justice*, op. cit., 23 p.

des dossiers de crimes économiques et de sang ainsi que l'encadrement du comportement des acteurs judiciaires ont été menées. C'est ainsi que des mesures visant l'apurement du passif des décisions non rédigées et la levée des obstacles pour le traitement des dossiers de crimes économiques et de sang ont été prises¹. A cela s'ajoutent, l'adoption de la loi portant prévention et répression de la corruption et de ses décrets d'application ainsi que l'opérationnalisation de la Haute Cour de Justice (HCJ). Par ailleurs, le CSM, chargé de contrôler et de sanctionner les manquements à la déontologie, a adopté en 2017, une résolution portant code de déontologie des magistrats. Cependant, la persistance de la lenteur dans le traitement des dossiers, le non-respect des règles d'éthique et de déontologie des acteurs judiciaires constituent des entraves à la crédibilité de la justice².

Dans le cadre de la coopération judiciaire, il a été notamment intégré dans le dispositif normatif interne la loi portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la loi portant prévention et répression de la torture et pratiques assimilées, la loi portant lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées³. Au titre des accords de coopération, il existe des accords de coopération judiciaire et d'extradition entre le Burkina Faso et certains pays au niveau régional et international. Dans la pratique, le Burkina Faso a adhéré à plusieurs cadres de coopération régionale et sous régionale tels que le

¹ Sur ce point des avancées notables ont été enregistrées sous la transition de 2015, le régime Roch Kaboré et depuis le début de la transition de janvier 2022 et déjà mentionnées dans les pages précédentes de cette étude.

² Eric ALT et Marie-Astrid LE THEULE, « La justice aux prises avec l'éthique et la performance », in *Pyramides* n° 22, 2011, pp. 137-159.

³ Pour une approche en droit comparé, Cf. Boniface Kabanda MATANDA, *La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Paris, Harmattan, juin 2018, 540p.

La réforme de la justice au Burkina Faso

WACAP, ARIN-WA, le GIABA, le G5 Sahel, la plateforme du Sahel, l'ONUDC, etc. Ce fonds a permis d'assister 257 personnes de 2015 à juillet 2017 dont 63 femmes. La proportion de justiciables assistés est relativement satisfaisante car il est passé de 37 % en 2015 à 40 % en 2016, contre une cible de 70% en 2017.

Sur le plan du fonctionnement du service public de la justice, en vue de faire face aux défis induits par des phénomènes sociaux nouveaux comme le terrorisme et la criminalité transnationale organisée et pour assurer un fonctionnement efficace des juridictions, de nouveaux textes ont été adoptés¹. Il s'agit notamment de la loi instituant des techniques spéciales d'enquête ; de la loi portant procédure applicable devant la chambre criminelle et la création de deux pôles judiciaires spécialisés, l'un portant sur la répression de la criminalité économique et financière et de la criminalité organisée à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso et l'autre spécialisé dans la répression des actes de terrorisme à Ouagadougou (TGI Ouaga II). Cependant, des difficultés entravent le bon fonctionnement des juridictions. En effet, on relève le vide juridique dans certains domaines, l'obsolescence de certains textes, l'absence de textes d'application, les difficultés rencontrées dans l'application de certains textes, la faiblesse des moyens financiers alloués aux juridictions ainsi que celle des ressources humaines et l'absence d'un corps de police judiciaire placé sous l'autorité exclusive du Parquet.

Spécifiquement, la dyarchie factuelle de la police judiciaire soumise à l'autorité de son corps d'origine et à celle du parquet, entraîne des difficultés dans le traitement des instructions du parquet dans le cadre des procédures judiciaires. Toutes ces difficultés entravent le traitement

¹ Pierre Claver MILLOGO, *Le droit au procès équitable à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme international* op. cit., 216 p.

diligent des dossiers et la délivrance des actes de justice. En effet, en matière civile et commerciale, le ratio décisions rendues par affaires nouvelles en 2016, de l'ensemble des tribunaux de grande instance est de 78,1 %¹.

En matière correctionnelle, le nombre de décisions rendues par affaires nouvelles en 2016 des TGI est de 85,3 %. En d'autres termes, le stock des affaires en cours dans les chambres correctionnelles est de 14,7 %².

Il y a des progrès indéniables à travers les réformes entreprises mais comme déjà mentionné des difficultés persistent. Voyons maintenant les réformes entreprises dans le domaine des ressources et de l'accès à la justice pour tous.

2. Dans le domaine des ressources et de l'accès à la justice pour tous³

Depuis 2015 et l'amorce des réformes dans le secteur de la justice, de nombreux progrès ont été enregistrés dans ce domaine.

D'abord, sur le plan des ressources, il faut souligner que le secteur « justice et droits humains » est pourvoyeur d'emplois de profils

¹ Cette situation traduit une accumulation du nombre d'affaires civiles et commerciales en attente de jugement. Concernant le taux de rédaction des décisions civiles et commerciales, il est de 77,7 % pour l'ensemble des TGI. Dans cette matière, plus de la moitié des TGI ont rédigé au moins 95,7 % de leurs décisions. Pour ce qui est du nombre moyen de décisions civiles et commerciales rendues par magistrat en 2016, il est de 44.

² La proportion des décisions rédigées en 2016 dans cette matière est de 54,4 %. Ainsi, près de la moitié des décisions correctionnelles n'a pas été rédigée. Cette situation impacte négativement l'exécution des décisions de justice. S'agissant du nombre moyen de décisions rendues par magistrat au niveau des chambres correctionnelles des TGI, il est de 23,3 en 2016.

³ Pour une approche en droit comparé, Cf. Abdourahamane Oumarou LY, *L'accès à la justice au Niger. L'autoreprésentation devant les juridictions*, Paris, Harmattan, juin 2021, 144 p.

La réforme de la justice au Burkina Faso

diversifiés. On y retrouve d'une part, les personnels spécifiques à savoir les magistrats, le personnel du corps des greffiers, le personnel de la garde de sécurité pénitentiaire, le personnel des droits humains, les avocats, les huissiers et les notaires et d'autre part, le personnel technique tel que les inspecteurs et les contrôleurs du travail, les OPJ, les travailleurs sociaux et le personnel d'appui intervenant dans le pilotage et la gestion. L'effectif du personnel du secteur, particulièrement celui du MJDHPC, va de façon croissante d'année en année. En effet, de 2 358 agents dont 366 femmes en 2010, le secteur a atteint un effectif de 3 731 agents (3 019 hommes et 712 femmes en 2016), soit une augmentation de 58,22 % sur une période de six ans¹.

Dans la gestion des ressources humaines, le secteur dispose d'un programme triennal spécial de recrutement de magistrats, de personnel du corps des greffiers et de la GSP et d'un plan de renforcement des capacités des ressources humaines². En matière de motivation des acteurs, des efforts ont également été consentis. Il s'agit notamment, de l'adoption des statuts des différents corps de métiers de la justice (magistrats, greffiers et GSP), des distinctions honorifiques et des lettres de félicitation dont bénéficient les agents. Par ailleurs, les conférences annuelles des

¹ L'évolution du personnel du secteur selon le sexe, laisse apparaître un effectif plus élevé des hommes par rapport à celui des femmes (19 %) pour l'ensemble des corps de 2010 à 2016. Au cours de la même période, les effectifs du personnel de sexe féminin de la garde de sécurité pénitentiaire sont plus élevés que pour ceux des autres corps du MJDHPC.

² En outre, la prise en charge de la formation initiale du personnel magistrat, greffier et des droits humains à l'ENAM et du personnel de la GSP à l'ENGSP et des avocats au centre de formation professionnelle des avocats du Burkina permet au secteur de disposer de ressources humaines qualifiées pour la réalisation de ses ambitions.

différents corps du secteur permettent d'harmoniser les pratiques professionnelles des acteurs et de créer une synergie d'action.

Nonobstant les progrès relevés ci-dessus, l'analyse diagnostique des ressources humaines met en évidence des faiblesses qui impactent négativement l'atteinte des résultats du secteur. En effet, les effectifs du secteur ne sont pas suffisants pour exécuter de façon optimale les missions qui lui sont dévolues. Pour assurer le fonctionnement efficace d'une juridiction comme un Tribunal de grande instance, en respectant le principe de la collégialité, il faudrait au moins cinq magistrats dont trois juges au siège, un du parquet et un juge de l'instruction. Cette collégialité est mise à rude épreuve dans plusieurs juridictions du pays du fait de l'insuffisance du personnel¹.

Aussi, l'insuffisance d'auxiliaires de justice et d'interprètes dans les juridictions est un frein à l'accomplissement de l'œuvre de la justice ; car tout comme les greffiers, la présence en nombre suffisant d'interprètes judiciaires et d'auxiliaires de justice au sein des juridictions garantit le bon déroulement des procès.

Le nombre d'interprètes judiciaires en 2016 était de 34 et il ne comporte toujours pas de cadre supérieur. Toujours en matière de recrutement du personnel judiciaire², les effectifs souhaités ne sont pas

¹ En 2016, le ratio magistrats/habitants, était de 2,4 magistrats/100 000 habitants pour une norme de 10 magistrats/100 000 habitants. Quant au ratio détenus/GSP, il était de 5,3. De même, le ratio de 3 greffiers par magistrat qui permet de garantir un fonctionnement efficace des tribunaux est loin d'être atteint. Actuellement, le nombre de magistrats en juridiction est largement supérieur à celui du personnel du corps des greffiers. Il est de 431 magistrats contre 382 greffiers en 2016 soit un ratio de moins de 1 greffier pour 1 magistrat (0,9 greffier/1 magistrat).

² Serge GUINCHARD et autres, *Institutions judiciaires*, 7^e éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 2003.

La réforme de la justice au Burkina Faso

parfois atteints dû notamment au fort taux d'échec aux concours. Il faut également relever l'absence de plan de carrière pour certaines catégories de personnels. Par ailleurs, les procédures d'affectation des personnels spécifiques du ministère ne tiennent pas suffisamment compte des besoins réels des structures. En outre, en vue d'accroître l'efficacité du personnel, les curricula de formation ont besoin d'être relus pour mieux les adapter aux besoins actuels. Un besoin de spécialisation s'avère également nécessaire pour les acteurs.

Ensuite et concernant le renforcement de l'accès à la justice pour tous¹ et le respect des droits humains², l'amélioration des performances du secteur implique un meilleur fonctionnement de l'ensemble des structures, ce qui nécessite un renforcement des capacités en ressources humaines, matérielles et financières. En outre, le système de contrôle, de communication et de suivi-évaluation doit être renforcé.

Spécifiquement, l'amélioration des performances du système judiciaire passe par la réduction des délais de traitement des dossiers et de délivrance des actes au moyen de réformes législatives et institutionnelles ainsi que l'informatisation des procédures. Un renforcement de la collaboration entre les acteurs judiciaires et les autres acteurs qui concourent à l'œuvre de justice s'avère également indispensable. De même, il convient travailler à la réduction de la surpopulation carcérale à travers la promotion des mesures alternatives à l'emprisonnement ferme.

¹ Filiga Michel SAWADOGO, « L'accès à la justice en Afrique francophone : problèmes et perspectives : les cas du Burkina », in *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, vol. 49, n° 2, 1995, pp. 167-212.

² Caroline SAGESSER, « Les droits de l'Homme », in *Dossiers du CRISP*, n° 73, 2009, pp. 9-96.

Il faut aussi veiller à l'amélioration progressive des conditions de détention¹. L'accessibilité de la justice suppose que des dispositions soient prises afin que toute personne puisse saisir facilement le service public de la justice à l'effet de faire entendre sa cause ou de se faire délivrer tout acte qu'elle est en droit d'obtenir². Pour ce faire, des actions doivent être entreprises en vue de réduire le rayon moyen d'accès à un TGI, ainsi que les coûts des actes et procédures judiciaires. Aussi, la confiance entre la justice et le justiciable doit être renforcée en mettant l'accent sur la disponibilité de l'information juridique et judiciaire. Il convient également d'élargir le dispositif d'accès à la justice à travers le développement de services parallèles, notamment la mise en place de points d'accès au droit et de structures alternatives de règlement des litiges. Enfin, un accent particulier sera accordé à la justice pour mineurs.

Concernant l'effectivité des droits humains, l'appropriation des droits humains par tous et l'application des textes y relatifs constituent une base pour une meilleure protection des populations. De ce fait, un accent doit être mis sur l'éducation aux droits humains et le droit international humanitaire ainsi que la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires auprès des acteurs publics et privés et de toute la population. L'effectivité des droits humains passe également par leur prise en compte dans les politiques et programmes de développement de même que par la défense des droits humains à travers la protection des droits catégoriels et le respect des engagements internationaux en matière de droits humains et du droit international humanitaire. En outre, il faut

¹ Conseil de l'Europe, *Les droits de l'Homme dans les prisons et formation professionnelle du personnel pénitentiaire*, Strasbourg, éd. Du conseil de l'Europe, 1998, 177p.

² Pierre Claver MILLOGO, *Le droit au procès équitable à l'épreuve de la répression du terrorisme international*, op. cit., 216 p.

La réforme de la justice au Burkina Faso

œuvrer au rapprochement des services concourant à la promotion et à la protection des droits humains à travers une coordination efficace des actions.

La multiplication des actes d'incivisme et de violence s'expliquent par l'insuffisante appropriation par les populations des valeurs de citoyenneté et de paix. L'éducation de la population à ces valeurs est une condition sine qua non pour asseoir le Burkina Faso sur les principes qui fondent l'intégrité et la cohésion de son peuple. Il s'agira donc d'engager l'ensemble des acteurs publics et privés en faveur du renforcement des actions d'éducation et de mise en œuvre des réformes juridiques et institutionnelles nécessaires à la consolidation d'une conscience nationale, à la préservation de la paix et à la cohésion sociale.

Voyons maintenant les effets de ces réformes sur le fonctionnement de la justice et sur les moyens mis à la disposition des juges.

B. Des effets inefficaces

Ces effets sont perceptibles sur divers plans et il est indéniable que des progrès ont été accomplis dans le domaine de la justice depuis 2015 au Burkina. Mais deux aspects retiennent particulièrement l'attention parce qu'ils montrent bien les progrès enregistrés par le Burkina dans son secteur de la justice depuis l'amorce des réformes. Il s'agit d'abord du fonctionnement de la justice (1). Ensuite, il s'agit des moyens mis à la disposition des juges (2).

1. Sur le fonctionnement de la justice

Un succès de ces réformes engagées depuis la période de la Transition politique burkinabè réside dans la prise de textes qui garantissent l'indépendance des juges et la nouvelle règlementation des affectations et des nominations. En plus de cet aspect, le président du Faso n'est plus président du C.S.M.. Désormais, c'est le C.S.M. qui nomme et c'est le

président du Faso qui matérialise la nomination. Pour les présidents de juridictions, un appel à candidatures est lancé et c'est le C.S.M. qui fait les nominations et les affectations. Auparavant, les juges et les présidents de juridictions étaient nommés par le président du Faso sur proposition du ministre de la Justice. Cette procédure constituait un moyen de pression important aux mains de l'exécutif. Désormais les choses ont changé.

Des avancées notables ont été enregistrées dans le domaine de la procédure disciplinaire du C.S.M. Il fallait trouver une formule pour faire bien fonctionner cette institution. Aujourd'hui, le Conseil de discipline est beaucoup plus souple car débarrassé des lourdeurs de l'agenda du chef de l'Etat. Concernant les sanctions, elles sont constituées toujours par le blâme, la rétrogradation, l'exclusion. C'est plutôt la procédure qui a changé avec le changement de format de l'institution. Aujourd'hui, les magistrats sont protégés par rapport aux plaintes fantaisistes des usagers de la justice. La commission d'admission des requêtes filtre les demandes pour éviter les requêtes fantaisistes. Globalement, on peut dire qu'ils sont plus protégés.

Ensuite, s'agissant de la célérité de la justice et la lutte contre l'impunité, beaucoup d'efforts ont été faits¹. Les dossiers judiciaires emblématiques toujours pendents sont pour la plupart du ressort de la Haute cour de justice qui est une juridiction mixte composée de magistrats et d'hommes politiques². Il en est ainsi du dossier de

¹ Organisation internationale de la francophonie, *Guide pratique : Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone*, 2^e éd., éd. De l'OIF, mars 2021, 218 p.

² Loi organique n°017-2015 CNT portant modification de la loi organique n°20 95 ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute cour de justice et procédure applicable devant elle. Comme relevé plus haut dans cette étude, une récente délibération du conseil des ministres a instruit le Garde des

La réforme de la justice au Burkina Faso

l'insurrection populaire dont l'aboutissement est lié avant tout à des considérations politiques. Quant au dossier Jean-Claude Bouda qui relève des juridictions de droit commun, son instruction est terminée et il est en attente de jugement. M. Bouda a obtenu une permission du juge afin de se faire soigner. Aujourd'hui, le cabinet d'instruction est passé de sept à douze puis actuellement neuf juges. S'agissant des activistes, hommes de médias et lanceurs d'alerte, les dossiers sont traités en toute indépendance par la justice et selon les procédures prévues par la loi.

Enfin, sur le plan de la promotion de la culture de la tolérance et de la paix, le gouvernement a adopté la Stratégie nationale de promotion d'une culture de la tolérance et de la paix (SNPCTP) adopté en 2008. Sa mise en œuvre a permis de consolider la tolérance et la paix au Burkina Faso¹. Aussi, des actions d'information et de formation ont été également menées notamment la commémoration des journées nationales et internationales relatives à la tolérance et à la paix depuis 2004, l'organisation de formation et de sensibilisation sur les valeurs endogènes de tolérance et de la paix. En dépit de ces acquis, le Burkina Faso est toujours en proie à de nombreux actes de violence et d'intolérance². Par

sceaux de prendre les dispositions afin que les procès devant la Haute cour de justice puissent se tenir.

¹ En outre, la création en janvier 2015, de l'Observatoire national des faits religieux (ONAFAR) chargée de surveiller les contenus médiatiques à caractère religieux, de prévenir les discours extrémistes dans la perspective de préserver la coexistence pacifique entre confessions religieuses ainsi que l'institution du prix dénommé "Étoile d'or de la tolérance" en 2006 par le gouvernement constituent des acquis qu'il faut travailler à renforcer.

² Nabons Laafi DIALLO, *Le terrorisme au Sahel. Dynamique de l'extrémisme violent et lutte anti-terroriste : un regard à partir du Burkina*, Paris, éd. Harmattan, 2020, 200 p.

ailleurs, la montée de l'insécurité et du grand banditisme, de l'extrémisme religieux et des menaces terroristes et l'effritement de certaines valeurs sociales traditionnelles handicapent les efforts de promotion des valeurs de tolérance et de paix et appellent ainsi à des actions correctrices.

Sur le plan du renforcement du dialogue social, les actions ont concerné la gestion des conflits de travail et des recours non contentieux. Les services de l'inspection du travail participent à l'instauration d'un climat social paisible, propice au développement économique. Le traitement de ces conflits de travail a parfois permis aux parties de trouver des accords sur tout ou partie des points de litiges soulevés. Aussi, la gestion des recours non contentieux formulés par les agents de la fonction publique a permis de trouver des réponses aux différentes préoccupations posées ceux-ci¹.

Dans le domaine de la gestion structurelle des conflits communautaires, un manuel de prévention et de gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs² a été élaboré en 2011 et traduit en quatre langues nationales. La vulgarisation de ce manuel auprès des différentes structures publiques et privées concernées a permis de renforcer leurs capacités. En outre, la réalisation en 2015 d'une étude de base sur les

¹ Nonobstant ces acquis, on note l'insuffisance des formations continues au profit des inspecteurs et contrôleurs du travail, l'insuffisance et l'absence de certains textes d'application, le traitement inéquitable et discriminatoire des agents de la fonction publique à travers les statuts particuliers, les barrières linguistiques liées à l'absence d'interprète pour les conflits de travail.

² Ministère de la Justice et de la Promotion des droits humains, *Manuel de prévention et de gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs*, Ouagadougou, 2016, 89 p.

La réforme de la justice au Burkina Faso

conflits communautaires a permis de disposer de données de base sur la situation de ces conflits au Burkina Faso¹.

Un guide de prévention et de gestion des conflits communautaires élaboré en 2015, a permis aux différents membres d'harmoniser les approches et les pratiques en matière de prévention et de gestion des conflits communautaires².

Des progrès réels ont été enregistrés aussi sur le plan des moyens mis à la disposition des juges.

2. Sur les moyens mis à la disposition des juges

Il convient d'analyser cet aspect sur deux points précis. D'abord il y a la question du financement du secteur de la justice. Ensuite, il y a les moyens matériels.

D'abord, sur la question des finances, le financement du secteur de la justice et des droits humains est assuré par les ressources propres du budget de l'Etat et par les contributions extérieures. De 2014 à 2017, les dotations budgétaires (lois de finances) du secteur sont passées de 18 223 000 000 FCFA à 32 690 000 000 FCFA. Soit une augmentation de

¹ Par ailleurs, l'adoption du décret N°2015-1645/PRES/TRANS/PM/MJDHPC/MATD/MEF du 28 décembre 2015 portant création composition attributions et fonctionnement d'un Observatoire national de prévention et de gestion des conflits communautaires au Burkina Faso a contribué à mutualiser les efforts des différents acteurs intervenants dans la prévention et la gestion des conflits communautaires en vue d'une gestion structurelle de ce type de conflits.

² En dépit de ces acquis, on note la recrudescence des conflits communautaires dont le nombre est passé de 835 en 2013 à 1 253 en 2014 soit une hausse de 50 % qui devraient être contenus à travers l'opérationnalisation diligente de l'Observatoire national de prévention et de gestion des conflits communautaires.

79,71 % en quatre ans. Ces dotations proviennent de ressources propres de l'Etat pour 92,54 % et de subventions des partenaires techniques et financiers à hauteur de 7,46 %¹. En effet, l'analyse des financements globaux affectés au secteur montre que celui-ci n'a perçu annuellement en moyenne sur la période que 1,15 % du budget global de l'Etat. Sur la question de l'emploi des financements alloués au secteur de la justice et des droits humains, sur la période 2014-2017, le secteur consacre 55,06 % de son budget aux dépenses de personnel alors que le budget national affecte seulement 25,71 % à la même nature de dépenses². La faiblesse des dotations destinées aux dépenses d'investissement limite fortement la capacité du secteur à réaliser l'équipement adéquat de l'ensemble des services ou d'engager des travaux de construction de nouvelles infrastructures.

En termes d'exécution budgétaire, sur la période 2014-2016, les dépenses globales du secteur JDH ont été exécutées à hauteur de 95,64 % des allocations y compris les financements extérieurs alors que le budget de l'Etat pour la période s'est exécuté à hauteur de 80,95 %. Cette performance s'explique en partie par le processus de délégation de crédits

¹ Par ailleurs, le secteur bénéficie, depuis 2015, de l'appui de la Banque mondiale à travers le Programme d'appui à la modernisation de l'administration publique. De manière générale, les dotations budgétaires sont en nette progression depuis 2014 avec un taux moyen d'accroissement annuel de 16,82 % sur la période 2014-2017. Toutefois, la part du budget global affectée au secteur reste dans des proportions faibles.

² A titre illustratif, le budget des dépenses de personnel du secteur est passé de 8 527 000 000 FCFA en 2014 à 19 051 000 000 FCFA pour l'exercice 2017. Cette augmentation des dépenses de personnel fait suite à l'application des statuts particuliers des personnels magistrats, greffiers et de sécurité pénitentiaire en 2016. A l'opposé, la part affectée aux dépenses d'investissement reste relativement faible (23,22 %) contre 47,96 % au niveau national.

La réforme de la justice au Burkina Faso

aux structures déconcentrées engagé par le secteur depuis 2007¹. Concernant la consommation des crédits délégues, le niveau d'exécution est en moyenne de 97,4 % par an pour l'ensemble des structures déconcentrées. Cette performance révèle une capacité des structures déconcentrées à absorber les crédits qui leur sont alloués. Toutefois, certaines difficultés entravent l'exécution efficiente des crédits délégues. Il s'agit principalement de :

- la forte variabilité des procédures combinées au manque de communication des autres acteurs de la chaîne des dépenses au niveau local (budget, contrôle, Trésor) ;
- la forte mobilité des gestionnaires et administrateurs de crédits ;
- le difficile accès aux CID par les gestionnaires de crédits dû à l'instabilité du réseau informatique et à l'inexistence du CID au niveau provincial.
- la mobilisation des recettes de services du secteur de la justice et des droits humains

Le secteur de la justice et des droits humains de par la nature des services publics offerts n'a pas pour vocation première la mobilisation de ressources pour le compte du budget de l'Etat². Néanmoins, il génère des recettes à travers la délivrance de certains actes et décisions de justice. Les principaux acteurs de la mobilisation de ces ressources sont les greffes au niveau des juridictions et la perception spécialisée. Sur la période 2014-2016, le cumul des recettes engrangées par les régies du secteur est de 4 625 000 000 FCFA avec un pic enregistré en 2015 de 2 014 000 000 FCFA.

¹ A ce jour, ce sont 81 structures déconcentrées du secteur qui bénéficient des crédits délégues pour une dotation de plus de 1 000 000 000 de FCFA.

² Michel BOUVIER, *Finances publiques et justice sociale*, Paris, LGDJ, 2019, 181 p.

Malgré ces performances en matière de mobilisation des recettes, il faut relever que le potentiel demeure sous exploité. Les raisons sont entre autres le non établissement des actes d'exécution des décisions de justice, entravant ainsi le suivi et le recouvrement des condamnations pécuniaires, le manque de moyens humains et matériels de la perception spécialisée pour effectuer les missions de supervision et de recouvrement au niveau des juridictions, le fait que les greffiers en charge de recouvrement de ces recettes ne sont pas assez outillés pour mener à bien cette mission de comptable public ainsi que la faible motivation des agents en charge du recouvrement.

Ensuite, et concernant les ressources matérielles de ce secteur, les efforts déployés ces dernières années ont permis la réalisation d'infrastructures et l'acquisition d'équipements au profit des structures du secteur. Cependant, le patrimoine mobilier et immobilier demeure d'un niveau faible au regard des besoins du secteur. En effet, l'ensemble des structures de la chancellerie est logé soit dans des bâtiments administratifs de l'Etat, soit dans des bâtiments loués souvent inadaptés et sous équipés. Les structures déconcentrées présentent également des déficits importants au niveau des infrastructures et des équipements. En effet, les locaux abritant celles-ci sont, pour la plupart, en mauvais état, inadaptés et dépassés. D'une manière générale, on relève qu'au regard de l'effectif du personnel en service dans les structures du secteur, le nombre de locaux (bureau, salle d'audience, salle de scellés, etc.) demeure insuffisant.

A cela s'ajoutent les incommodités liées au problème d'accès à internet et à l'absence d'alternatives énergétiques pour pallier les problèmes d'électricité. S'agissant des moyens de communication, le système d'informatisation et de contrôle, en matière de communication, des moyens et procédures sont mis en œuvre par les acteurs de la justice et des droits humains en vue d'informer la population sur leurs actions. Ainsi, il faut relever la création et la mise à jour régulière du site Web du

La réforme de la justice au Burkina Faso

MJDHPC¹, la mise en ligne de la plateforme de publication de la jurisprudence et de la législation LEXPRAFASO² le bureau d'accueil virtuel du justiciable³ et la réalisation de micro programmes sur les droits humains. Aussi, la mise en place de bureaux d'accueil dans certaines juridictions permet d'orienter les justiciables. En outre, Il existe un bulletin d'information trimestriel « justice droits humains infos » qui informe le public sur les activités phares du MJDHPC. Des émissions télévisuelles et radiophoniques, des points de presse, de même que des campagnes de sensibilisation et de communication sont régulièrement organisées sur des questions judiciaires et de droits humains. Aussi, le ministère organise des journées portes ouvertes sur la justice et les droits humains dans les tribunaux de grande instance du pays depuis dix ans. Des dépliants sur les actes de justice, de droits humains et de civisme sont également publiés. Le secteur est en outre très actif sur les réseaux sociaux.

De plus, l'octroi de « prix Galian » témoigne de l'importance que le secteur accorde à la communication. Dans le cadre de la répression de la criminalité, des conférences de presses sont généralement organisées par les OPJ. Il en est ainsi lorsque des délinquants sont mis aux arrêts. L'objectif poursuivi est d'informer la population sur les différents modes opératoires des délinquants. Cependant, il faut relever que l'animation de ces conférences occasionne parfois des violations des droits humains. Il

¹ <http://www.justice.gov.bf>.

² <http://lexprafaso.justice.gov.bf>.

³ <http://infos-pratiques.justice.gov.bf>.

s'agit notamment du non-respect¹ du principe de la présomption d'innocence. En dépit de toutes ces actions de communication, force est de constater que l'activité judiciaire reste peu connue et souvent mal comprise. Les principales limites dans la communication du secteur sont liées essentiellement à l'inexistence d'un plan de communication et à l'insuffisance de moyens financiers et matériels pour la mise en œuvre des actions.

L'informatisation des procédures et des actes judiciaires est indispensable à l'amélioration du traitement des affaires par la réduction des délais de traitement des affaires et la fiabilisation de certains actes de justice tel que le casier judiciaire.

En 2015, le processus d'informatisation a été engagé avec le recrutement d'un assistant technique, expert informatique et le lancement de l'élaboration du schéma directeur informatique (SDI). Ce schéma prévoit l'informatisation des différentes chaînes (pénale, civile, commerciale, administrative et sociale), le développement d'un logiciel de gestion des détenus et la mise en place d'une infrastructure sécurisée à même de supporter l'ensemble des applications à développer. En 2016, le processus d'informatisation a nécessité l'aménagement d'une salle de développement logiciel équipée et sécurisée, et la formation des informaticiens. Dans le cadre de l'informatisation de la chaîne pénale, une charte graphique pour l'ensemble des futures applications judiciaires a été élaborée. Il faut également relever l'acquisition en ligne d'un template uniforme (achat sur internet) pour l'ensemble des sites web. En 2017, il a été procédé avec les acteurs concernés, à l'écriture des fonctionnalités de la chaîne pénale (maillons OPJ, parquet et chambre correctionnelle), à

¹ Les populations dénoncent constamment le fait que certains malfrats puissent bénéficier de la présomption d'innocence qui permet la non identification de ces derniers.

La réforme de la justice au Burkina Faso

l'élaboration de la nomenclature des infractions, puis à la production des maquettes de l'application de la chaîne pénale (maillon police judiciaire et parquet). De plus, la conception de la base de données et le début du développement de l'application « chaîne pénale » ont été effectifs.

*

* *

La question de la réforme de la justice burkinabè est ancienne et interpelle tous les Burkinabè. Elle a été appelée de leurs vœux par les populations burkinabè épries de justice et c'est en réponse à ce besoin que le processus a été mis en œuvre. Elle a été amorcée en 2015 par le régime de la Transition burkinabè qui a succédé au régime Compaoré, emporté par une insurrection populaire les 30 et 31 octobre 2014.

La présente étude a mis en exergue un certain nombre de justifications qui soutiennent le recours à la réforme et qui dans l'ensemble se résument aux difficultés que connaissait le secteur de la justice depuis un certain nombre d'années. L'ensemble de ces difficultés était lié surtout mais pas seulement à un passif judiciaire non épuré mais aussi des problèmes liés au manque d'indépendance de la magistrature, des problèmes organisationnels, de personnels, de logistique, des problèmes financiers, la corruption, les pressions exercées sur les magistrats. Ces problèmes ont été identifiés par les travaux de la Commission nationale de la réconciliation et des réformes et par les Etats généraux de la justice qui dans l'ensemble ont établi le même diagnostic sur la justice burkinabè et qui nécessitait des réformes en profondeur.

Ces réformes ont porté sur plusieurs plans et ont permis d'enregistrer des avancées notables dans le fonctionnement de la justice en particulier les questions d'organisations, de moyens matériels, financiers, de personnels et sur le plan aussi de l'indépendance de la magistrature. Sur

d'autres plans, des avancées ont été enregistrés tels que sur le plan de l'accès égal et pour tous à la justice, l'effectivité du respect des droits humains, le droit au procès équitable, le respect de la présomption d'innocence, la lutte contre l'incivisme et pour une meilleure conscience citoyenne. Mais dans ces domaines, les défis restent nombreux et fort importants à relever.

La présente étude a permis aussi de formuler des propositions sous forme de solutions sur les principales questions qui constituent des défis que doit relever la justice burkinabè d'aujourd'hui à savoir l'accès à justice pour tous, les procès équitables, la présomption d'innocence, le respect des droits humains et le renforcement continue de l'indépendance de la magistrature. D'ailleurs on peut noter dans ce sens des avancées notables sur le plan politique avec l'annonce de l'ouverture prochaine des dossiers pendants devant la Haute Cour de Justice qui on le sait sont à fort relents politiques. Les avancées déjà enregistrées dans l'achèvement du procès Thomas Sankara et dans les procédures du dossier Norbert Zongo montrent que la justice burkinabè avance dans ces réformes mais nous savons que le processus de la réforme est en cours et doit aller à son terme. Sept ans après avoir entamé sa réforme, la justice burkinabè ira-t-elle au bout de cette mue ?

**L'ÉTAT ET LA QUESTION DE SECURITE EN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE: VERS UN
DOUBLE DEPASSEMENT
CONCEPTUEL**

Zoumana DIARRA,
docteur en administration publique, enseignant-chercheur,
Université des sciences juridiques et politiques de Bamako,
chercheur-associé au Centre d'études et de recherche sur la
diplomatie, l'administration publique et le politique (CERDAP2),
Science po Grenoble/Université Grenoble-Alpes.

La présente réflexion s'inscrit directement dans le sillon analytique tracé par celles réalisées sur la question de la gouvernance en Afrique subsaharienne¹, notamment, au Mali. Elle met en lumière l'existence d'un

¹ Mamadou DIA, *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington DC, document technique de la Banque mondiale, n° 225, Série du Département technique Afrique, juin 1994, 47 pages ; Augustin Jérémie DOUI WAWAYE, *La Sécurité, la fondation de l'État centrafricain : contribution à la recherche de l'État de droit*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne, 9 mars 2012, 743 pages ; Bénédicte FISCHER, *Les Relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Grenoble, thèse de doctorat de droit public, Université de Grenoble, décembre 2011, 701 pages ; Yaya GOLOGO, *La Problématique de l'État fonctionnel en Afrique : le cas*

lien indissoluble entre la notion de « sécurité » et celle de l'« État ». Cela d'autant plus que la question de sécurité dans l'État renvoie toujours à ses compétences régaliennes ; compétences qui se trouvent inéluctablement au cœur du processus de changement de la régulation étatique.

Aussi, la sécurité constitue-t-elle la partie fondamentale de l'ontologie et de la télologie de l'État; lesquelles se trouvent au centre des rapports entre l'État et la société. La nature de ces rapports, on le sait, dépend presque toujours de la représentation que la population se fait du pouvoir étatique. Cette représentation est presque toujours appréciée en fonction du degré de légitimité du pouvoir dans l'État. C'est la raison pour laquelle il ne faudrait pas s'étonner du fait que dans les pays africains ayant connu la domination coloniale française chaque État présente des singularités. Ces États n'ont jamais la même représentation auprès des populations. Celle-ci étant, on ne le dira jamais assez, fonction du degré de légitimité du pouvoir étatique. Toutefois, on peut aisément constater que la plupart de ces pays ont en commun la fragilité du pouvoir étatique. Cette fragilité émerge lorsque le processus politique, qui concilie les attentes des citoyens vis-à-vis de l'État et celles de l'État vis-à-vis des citoyens et la capacité de l'État à remplir ses fonctions, échoue.

expérimental du Mali, Université de Grenoble 2, thèse de doctorat en administration publique, mai 2009, 482 pages ; Etienne LE ROY, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX^e siècle », in *Cahiers du GEMDEV*, Paris, juin 1996, p. 91-99 ; Dele OLOWU, « Gouvernance et administration publique au XXI^e siècle : implications pour l'enseignement et la formation » in *RISA*, volume 68, numéro du 3 septembre 2002, p. 393- 404 ; Abdoulaye Sékou SOW, *L'État démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali*, Paris, Editions Grandvaux, septembre 2008, 455 pages ; Ousmane SY, *Reconstruire l'Afrique : vers une gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, Paris, Edition Mayer Charles Leopold, 2009, 224 pages ; etc.

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

Le choix porté sur l'État ne signifie pas non plus que celui-ci soit le seul acteur dans la résolution des crises sécuritaires (dans la gouvernance de la sécurité). Du moins, s'il l'avait été, il ne le serait plus, dans la mesure où il agit de nos jours avec d'autres acteurs dans le cadre de l'élargissement de la conception de la sécurité (dans l'approche holistique de la sécurité).

En effet la question de la sécurité dans l'État a considérablement évolué. Elle place désormais l'individu au cœur des débats. Cependant, certains États, extrêmement jaloux de leurs prérogatives régaliennes, cherchent à conserver le monopole sur sa gestion. Malgré tout, la complexité des défis sécuritaires les oblige à se repositionner, notamment au plan territorial. Depuis quelques années, des recherches sur le repositionnement de l'État face aux problèmes de sécurité en Afrique vont dans le sens d'un double dépassement de la conception que l'on a habituellement de l'État et de la sécurité. Fondamentalement penser les questions de sécurité conduit à interroger de façon renouvelée la question même de l'État et de son inscription actuelle dans un environnement national et international. Cette interrogation dépasse aujourd'hui les frontières des contextes sociopolitiques nationaux pour devenir un enjeu régional et international de reconfiguration des interventions publiques.

L'objectif visé, dans cette réflexion, est de comprendre la tendance et les enjeux du double dépassement conceptuel de la sécurité et de l'État en Afrique subsaharienne francophone, en général, au Mali, en particulier. Le premier dépassement s'inscrit dans une démarche de recours à la sécurité au sens qu'on en donne de nos jours, plus précisément à la remise en cause de la théorie de l'État comme référent principal de la sécurité (I). Le second dépassement conceptuel se traduit par la remise en cause de l'État comme acteur unique face aux crises sécuritaires (II).

I. État et sécurité : la remise en cause de la théorie de l'État en tant que référent principal de la sécurité

Le détournement de l'objet référent de la sécurité, de l'individu à l'État, au lendemain des indépendances (A) a produit un déséquilibre entre les politiques de sécurité et les besoins de sécurité des populations (B).

A. *La construction de l'État à l'épreuve du fait sécuritaire : la revendication de l'individu comme référent de la sécurité*

La question de la sécurité est traditionnellement perçue, dans la plupart des pays africains, usant officiellement de la langue française, comme une affaire qui relève essentiellement de l'État central. Ainsi, sous cet angle, tous les débats y afférents se concentrent sur les activités militaires, le contrôle du matériel militaire, l'action contre les groupes et les réseaux armés, les réformes des institutions militaires étatiques, etc. Cette conception faisait de l'État l'objet référent de la sécurité devant être sécurisé et protégé des menaces¹. Dans cette logique, la sécurité vise ainsi à la défense de l'intégrité du territoire et la protection des institutions, et devient la chasse gardée de l'État et de l'institution militaire.

A cette conception traditionnelle s'opposent les idées de sécurité, sociétale, environnementale, économique et politique, sous l'inspiration de l'« École de Copenhague », et de sécurité « humaine », avec l'apport du PNUD² et des chercheurs comme le prix Nobel d'économie Amartya Sen. Il s'agit d'un élargissement des « objets référents » de la sécurité. Cette

¹ David MOFFETTE, « Études critiques de la sécurité : quelques contributions théoriques pour une anthropologie de la sécurité », in *Aspects sociologiques*, 2012, volume 19, numéro 1-2, « (In)-sécurité », p. 42.

² Cf. Rapport du PNUD sur « Le Développement humain et durable », 1994.

nouvelle conception dite « moderne » fait de l'individu le « référent principal » de la sécurité, voire une multiplication des objets référents de la sécurité. Or, en Afrique au lendemain des indépendances formelles, l'obsession sécuritaire considère la sécurité de l'État comme l'essence de la construction de celui-ci.

Il convient de rappeler que le besoin de sécurité a justifié la création de toute organisation politique, peu importe la forme, si l'on se réfère à la pensée de Thomas Hobbes¹, notamment sa théorie sur le contrat social/sécurité ou à celle de Jean-Jacques Rousseau². La symbiose État et/ou contrat social/sécurité est systématisée, dans la pensée hobbesienne, par un double mouvement, à savoir l'état de nature est générateur d'insécurité tandis que la constitution d'un « contrat social » ou de l'« État » est facteur de sécurité. En effet, les hommes en adoptant le « contrat social », indispensable au fonctionnement de toute société contemporaine, abandonnent volontairement leurs libertés, sans limite, au profit de leur sécurité organisée et garantie par l'État incarné par « *un souverain* ». En d'autres termes, dans l'état de nature, considéré par Thomas Hobbes comme un état de guerre de tous contre tous, le seul moyen de garantir la sécurité de tous est que chacun se démette pour sa part du droit absolu, le « Droit de nature - *Jus Naturale* », qu'il a sur toute chose, et qu'il transmette ce droit avec toutes ses conséquences à un

¹ Cf. Thomas HOBBES, *Léviathan, Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la République ecclésiastique et civile*, traduction française de TRICAUD (F.), Paris, Éditions Sirey, 1791.

² « Du contrat social », 1762.

pouvoir central¹ habilité à adopter au bénéfice de la paix et de la quiétude pour tous la « Loi de nature - *Jus Naturalis* ».

Le besoin de sécurité serait alors au cœur de l'invention de l'État dans le monde occidental². L'affirmation des droits de l'individu est concomitante à l'apparition du concept d'État moderne. Toute la pensée politique dans le monde occidental est dominée aux XVII^e et XVIII^e siècles, avec l'École du droit naturel, par l'idée que l'individu préexiste à l'État, et que celui-ci n'est que le fruit d'un « contrat social » conclu dans l'intérêt et pour l'utilité commune. Trouvant ainsi son origine dans la volonté du corps social, l'État a pour finalité la sécurité collective et la protection de chacun. Dans cette perspective, la conception de l'État marque l'émergence d'une nouvelle figure du lien politique reposant sur le consentement et impliquant la garantie des libertés individuelles³.

Toutefois, selon Chantal Pélagie Belomo Essono, dans l'espace africain, l'État serait déjà créé à la suite du processus colonial et de la décolonisation⁴. A cet égard, ce n'est pas le besoin de sécurité qui serait le fondement de sa création, mais l'essence de sa construction. Il convient, tout de même, à notre avis, de nuancer cette approche, parce que l'État colonial n'avait pas pour but d'assurer la sécurité des populations autochtones, mais de maintenir l'ordre colonial caractérisé par l'exploitation et l'assimilation culturelle. Il est important d'ailleurs de rappeler que la période coloniale, malgré la politique d'assimilation, n'a

¹ Cf. Paul JANET, in Maurice BLOCK, *Dictionnaire général de la politique*, p. 588 et s., gallica.bnf.fr.

² Cf. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Théorie du contrat social*.

³ Jacques CHAVALLIER, *L'État*, Paris, Dalloz, Collection « Connaissance du Droit », 1999, p. 73.

⁴ Chantal Pélagie BELOMO ESSONO, *L'Ordre et la sécurité publique dans la construction de l'État au Cameroun*, thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux, IEP, CEAN, 7 février 2007, p. 30.

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

pas été celle des droits de l'homme proclamés en 1789 dans les colonies françaises. De même, la « *Grande Charte* » d'Angleterre de 1215 (*habeas corpus*) n'a pas non plus empêché les anglais de se heurter violemment aux aspirations légitimes de leurs colonies¹. Il s'agissait donc du règne des pratiques autoritaires et arbitraires, des travaux forcés, etc. En effet, les luttes en faveur de la décolonisation sont une façon d'exprimer le besoin de sécurité des populations colonisées. Ce besoin de sécurité se trouve donc, à notre avis, à la fois au cœur de la création et de la construction de l'État africain postcolonial.

Cependant, il est déplorable de constater qu'aux lendemains des indépendances formelles, l'objet de cette question sécuritaire fut biaisé. Plutôt que d'assurer le bien-être des individus, il a longtemps visé la protection des gouvernants et de leurs proches, des institutions, la défense de l'intégrité territoriale, donc la sécurité (sûreté) de l'État. La mission première des forces armées et de sécurité, qui est de défendre l'État, les populations, est détournée et dénaturée au profit des gouvernants². Sa finalité n'est plus la protection de l'État, des citoyens et de leur patrimoine commun, mais celle d'un régime autoritaire en place. Les forces armées et de sécurité deviennent alors des forces de répression à usage politique interne. Cette situation conduit à reconnaître que l'État postcolonial a échoué dans sa mission régaliennes de sécurisation des

¹ Laurent GABA, *L'État de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2000, p. 27.

² Cf. Dominique BANGOURA, « État et sécurité : des idéologies sécuritaires à l'insécurité ou l'incapacité de l'État à assurer ses fonctions de défense et de sécurité », in *Cahiers du GEMDEV*, n° 241, juin 1996, p. 152-157).

populations, et qu'il est, à ce titre, le principal facteur d'insécurité en Afrique¹.

Cette dénaturation de l'objet sécuritaire, en Afrique subsaharienne, a eu pour conséquence la mise en déphasage des politiques sécuritaires avec les besoins des populations.

B. État référent principal de la sécurité : facteur de déséquilibre entre les politiques de sécurité et les besoins de sécurité des populations

Il y a ici un double déséquilibre en matière de politiques publiques de sécurité en Afrique subsaharienne francophone lié notamment à la conception traditionnelle de la sécurité.

1. Déséquilibre entre sûreté de l'État et sûreté individuelle : l'État, le principal prédateur des droits et libertés des populations ?

Le dilemme juridique est toujours frappant entre la nécessité de veiller à ce que les populations jouissent entièrement de leurs droits, et la nécessité tout aussi impérieuse de respecter la souveraineté de l'État. Comment concilier les exigences de la liberté et de la démocratie avec les impératifs de souveraineté nationale ? Autrement dit, comment combler le déficit de sécurité humaine sans compromettre les attributs de souveraineté ? Comment garantir les droits des populations (droits à la santé, à l'éducation, à un environnement sain, etc.) dans un État capable d'assurer sa propre sécurité et celle des citoyens ?

Il s'agit en effet de trouver un compromis, voir un équilibre entre deux nécessités : celle de maintenir l'ordre public et celle de ne pas porter atteinte aux libertés publiques. L'idée de l'équilibre entre la sécurité des

¹ Cf. Mwayila SHIYEMBE, *L'État post-colonial facteur d'insécurité en Afrique*, Éditions Présence Africaine, 1990.

individus et la sûreté de l'État est tirée du caractère relatif de la première face à la sauvegarde de l'ordre public. De la coexistence de cette double nécessité, il résulte un équilibre nécessaire entre le droit des individus de ne pas être menacés par la puissance publique et l'obligation de celle-ci de sauvegarder la sécurité de l'Etat.

La sûreté de l'État désigne ici la protection de l'intégrité de la collectivité, c'est-à-dire de ses frontières, de ses institutions et des autorités qui la composent. Elle s'entend alors des moyens de protection développés par l'État et destinés à protéger avant tout la nation. Cette condition s'avère nécessaire à l'exercice du droit à la sûreté individuelle mais suppose un équilibre complexe et mouvant entre le respect du droit des personnes et la nécessité de sauvegarder l'ordre public. Cet équilibre est d'autant plus nécessaire dans la mesure où un État fragile ou faible, c'est-à-dire dont la sûreté n'est pas assurée, prive par ce fait les populations des besoins essentiels qui leur reviennent de droit (le droit à l'alimentation, à l'eau potable, à l'éducation, aux soins de santé primaire, surtout à la sécurité, etc.) comme c'est le cas dans beaucoup d'États africains.

Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne francophone, le mythe de l'État tout-puissant décourage les citoyens de poursuivre celui-ci devant les juridictions lorsqu'il est porté atteinte à leurs droits et libertés. Aussi, le manque d'intérêt et surtout le caractère souvent « secret » des questions sécuritaires s'avèrent-ils les principaux motifs du faible contrôle civil du secteur de la sécurité¹. Pourtant des mécanismes juridiques de protection de la sûreté des individus existent, même si leur effectivité reste à désirer dans beaucoup de cas. Ainsi, les auteurs des dérives et

¹ Mahamadou NIMAGA, « Gouvernance du secteur de la sécurité au Mali : bilan et perspectives », *in* Alan BRYDEN, et Boubacar N'DIAYE, *op. cit.*, p. 138.

abus portés aux citoyens dans le cadre de la protection de la sûreté de l'État, même dans le cadre des périodes exceptionnelles (état d'urgence, état de siège, etc.) doivent répondre devant leurs actes, soit par voie disciplinaire soit par voie juridictionnelle. Les actes des forces de défense et de sécurité sont soumis au contrôle administratif de leur hiérarchie (par le biais des inspections des services militaires ou de sécurité), au contrôle juridictionnel, au contrôle parlementaire et au contrôle citoyen à travers le Médiateur de la République et les Commissions nationales des droits de l'homme. Le secteur de la sécurité est aussi surveillé par les acteurs non étatiques, tels que les associations des défenses des droits de l'homme, des ONG, des associations féminines, qui peuvent dénoncer les irrégularités par la voie des médias par exemple, même si ces initiatives peuvent être butées à des « secrets de défense ».

Toutefois, si l'État paraît un potentiel prédateur du droit des personnes à la sécurité, il est également un fournisseur de services indispensables au bon fonctionnement du secteur de la sécurité et à la protection des vies et des biens des populations.

2. Déséquilibre entre les besoins de sûreté de l'État et les besoins des populations

Les politiques sécuritaires sont, en Afrique subsaharienne francophone, essentiellement orientées sur la sécurité de l'État, dans le sens de sûreté, qui peut se définir, il faut le rappeler, comme étant une forme de politique sécuritaire axée sur la défense des institutions de l'État (y compris le régime en place) et du territoire. Ces politiques restent encore fortement influencées par la conception traditionnelle de la sécurité qui met en avant l'intégrité territoriale comme principal référent sécuritaire. D'ailleurs, l'une des plus graves dérives de l'État postcolonial en Afrique subsaharienne a été et reste encore l'orientation que celui-ci a donnée à ses dépenses publiques. Au lieu d'investir massivement dans les secteurs productifs, l'État postcolonial semble opter pour des dépenses

militaires, surtout aux lendemains des indépendances du moins. Cela s'explique en partie par la fusion entre les notions de sécurité et de puissance. Ainsi, la sécurité apparaît comme un dérivé de la puissance et se trouve reléguée au rang d'indicateur de succès des États dans la compétition militaire¹.

Dans cette dynamique, l'Afrique a enregistré en 2013 la plus forte progression au niveau mondial en matière de dépenses militaires selon l'institut suédois de recherche, *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), même si elle a connu une légère baisse en 2017². Cette croissance serait essentiellement liée au développement des conflits armés, à la lutte contre le terrorisme et à des ambitions relatives à l'influence régionale³. Dans cette dynamique, le Mali a, en poursuivant ses efforts de consolidation de la paix et de lutte contre le terrorisme, augmenté ses dépenses militaires de 67 % en 2015, 18 % en 2016, soit la deuxième augmentation la plus élevée en Afrique subsaharienne⁴. Le Tchad et le Sénégal ont respectivement connu une augmentation de 18 % et 17 % entre 2015 et 2016⁵.

¹ Ayse CEYHAN, « Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres », in Didier BIGO, sous la direction, *Sécurité et Immigration*, Paris, L'Harmattan, Collection « Cultures & conflits », 1998, p. 39.

² www.economie.jeuneafrique.com, consulté le 25/11/2014.

³ Sabrina LESPARRE et Luc MAMPAEY, « Dépenses militaires et transferts d'armes », *les rapports du GRIP, Compendium 2013*, p. 14.

⁴ Aude FLEURANT, Noël KELLY, Sam PERLO-FREEMAN, Pieter D. WEZEMAN, Siemon T. WEZEMAN, Nan TIAN, Luc MAMPAEY, « Dépenses militaires, productions et transferts d'armes. Compendium 2017 », Les Rapports du GRIP 2017/7, p. 11.

⁵ *Ibidem*, p. 14.

En revanche, ces États doivent prendre conscience du fait que les montants disproportionnés parfois alloués à l'acquisition des moyens qu'ils estiment nécessaires pour leur défense et leur sécurité peuvent priver des populations des ressources dont celles-ci ont besoin pour améliorer leurs niveaux d'instruction, de santé, d'alimentation, ainsi que l'infrastructure et les services requis pour améliorer la sécurité, la liberté et la dignité des personnes¹. Cette approche s'inscrit aussi dans l'esprit du *continuum sécurité-développement*².

Malgré l'accent mis par les États africains sur ces politiques sécuritaires centrées essentiellement sur la dimension militaire, paradoxalement, le nombre de conflits armés et de coups d'État³ s'avère un véritable baromètre de carence, voire de l'inefficacité de ces politiques. Que ce soit en Afrique de l'Ouest avec les conflits en Côte d'Ivoire, au Mali, en Afrique centrale, avec les conflits des Grands Lacs, au Burundi, au Rwanda, en République démocratique du Congo, partout, les principales victimes sont des civils au point où l'on peut s'interroger sur la pertinence de la sécurité vue par les États francophones subsahariens. L'individu plutôt que d'être le principal enjeu sécuritaire, se trouve ainsi sacrifié au profit de la primauté de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'État ou encore au profit des intérêts partisans des élites politiques, économiques, etc.

¹ Cf. NNamdi K. OBASI, « L'importance de la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest », in DIALLO (Massaër) et autres, *La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest. Défis, synergies et action pour un agenda régional*, Lomé (Togo), atelier du travail organisé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, 28 au 30 mars 2006, tome 2 du document du travail, p. 57 et s.

² Cf. *Revue de la Coopération, de Sécurité et de Défense « Partenaires Sécurité Défense »*, n° 275, « La Coopération dans le Sahel : une approche globale », février 2015, p. 8 et s.

³ 73 Coups d'États enregistrés sur le continent africain entre 1960 et 2006.

Ainsi, les rapports de la population avec l'État sont tels que celle-ci considère celui-là comme un appareil de répression. Cela conduit au refus de la logique étatique par la population qui est lui-même la conséquence du recul de la sûreté de l'État. Cette situation se caractérise par le divorce entre le champ de la contrainte et celui de la rétribution matérielle et symbolique¹. Dans un contexte historique où l'État a pu être perçu comme une réalité imposée aux populations ou surimposée à des structures endogènes jouissant encore d'une certaine légitimité, une nouvelle conception de la sécurité apparaît comme une opportunité de réconciliation possible entre l'État et ses populations. Elle suppose l'effectivité de l'État au service de ces dernières.

C'est pourquoi, aujourd'hui, l'enjeu le plus important n'est pas de savoir qui est mieux armé ou suffisamment outillé, mais de dire qui nourrit bien sa population, qui la loge décemment, qui lui offre les meilleurs cadres de formation et de scolarisation, etc. C'est aussi le sens de ce propos de l'ancien président du Costa Rica, Oscar Arias, selon lequel : « L'individu ou la famille ne connaît pas la sécurité s'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour se nourrir, se loger et se vêtir... »². Les menaces à la sécurité aujourd'hui sont moins liées à l'intégrité territoriale qu'au bien-être des populations. C'est pourquoi d'ailleurs les zones très défavorisées se présentent comme un potentiel lieu de recrutement des

¹ Kapitu SESANGA HIPUNDGU DJA KASENG, *Espace socio-politique et sécurité de l'État en Afrique subsaharienne*, thèse de doctorat en sécurité internationale et défense, Université Pierre Mendès-France, 26 novembre 2001, tome 1, p. 254.

² Cité par Massaër DIALLO et autres, *La sécurité humaine en Afrique de l'Ouest. Défis, synergies et action pour un agenda régional*, Lomé (Togo), atelier du travail organisé par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, 28 au 30 mars 2006, tome 2 du document du travail p. 51.

terroristes. Il n'y a pas de développement sans sécurité, pas plus qu'il n'y a de sécurité sans développement, pour reprendre l'équation de Koffi Annan. Voilà qui explique le lien entre droits humains, sécurité humaine et développement humain. Toutes les stratégies de la région du Sahel doivent être basées sur le lien entre la gouvernance, la sécurité, le développement et la résilience.

Pour ce faire, des politiques de sécurité « rationalisées » doivent être élaborées en accordant la primauté ou la place centrale que doit occuper l'individu dans la sécurité¹. Cette démarche sous-entend une sortie impérative des référents traditionnels dont l'attachement entrave l'action collective des États africains au Sud du Sahara. En d'autres termes, les référents traditionnels de la sécurité doivent être mis au second rang, transcendés au profit des besoins élémentaires des populations. Ce changement de paradigme à l'égard de la sécurité, qui fut théorisé pour la première fois par Barry Buzan², apparaît aussi comme une reconnaissance méritée du rôle qu'ont joué dans le passé et jouent encore de nombreuses forces de sécurité africaines en tant qu' « agents de l'insécurité »³.

L'élargissement de la conception que l'on doit avoir de la sécurité conduit à un élargissement de celle que l'on a de l'État comme acteur

¹ Édouard Épiphane YOGO, *État fragile et sécurité humaine au Sud du Sahara. Vaincre la peur*, Paris, L'Harmattan, Collection « Études africaines », 2014, p. 93.

² Cf. Barry BUZAN, *People, States and Fear*, Brighton, Harvester, 1983, rééditée en 1993. Dans ce livre, l'auteur affirme que la sécurité ne se recuisait pas à la seule sécurité nationale, (ou la sécurité de l'Etat), mais qu'elle s'élargissait à de nouveaux objets et secteurs : le militaire, le politique, l'économique, l'environnemental et le sociétal.

³ Alan BRYDEN et Boubacar N'DIAYE, sous la direction, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone. Bilan et perspectives*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, p. 12.

unique dans la gestion de la sécurité en Afrique: second niveau du dépassement conceptuel. L'État se repositionne notamment avec l'émergence d'autres acteurs dans le secteur de la sécurité dans une dynamique de territorialisation de l'action publique.

II. Vers la coproduction des politiques publiques de sécurité : État co-acteur dans un processus de territorialisation de l'action publique

Le changement de paradigme précédemment décrit s'explique par le fait que depuis l'apaisement des tensions résultant de la fin de la Guerre froide, l'Afrique a connu une baisse des conflits interétatiques. En revanche, le continent a enregistré un accroissement alarmant des combats violents internes pour la conquête du pouvoir et qui ont failli entraîner l'implosion de beaucoup d'États¹. En d'autres termes, depuis la chute du mur de Berlin, les conflits en Afrique ne sont quasiment plus interétatiques, mais plutôt infra-étatiques², même si des facteurs exogènes ne doivent guère être occultés. Face à ce changement de contexte, une nouvelle approche s'impose. Il s'agit de la gouvernance territorialisée de l'action publique de sécurité.

La démarche de la gouvernance territorialisée nécessite le dépassement d'une lecture juridiciste et traditionnelle de la place et du rôle de l'État, en matière de sécurité, axée sur une approche souverainiste qui fait de l'État l'unique acteur. En effet, la territorialisation, impulsant un fonctionnement transversal dans « un système décisionnel centralisé et

¹ Cadre Stratégique de la Prévention des Conflits de la CEDEAO, par. 4, *J.O.* de la CEDEAO, décembre 2007/janvier 2008, vol. 52, p. 116.

² Cf. Michel LUNTUMBUE, « Groupes armés, conflit et gouvernance en Afrique de l'Ouest : une grille de lecture », Note d'analyse du GRIP, Bruxelles, 27 janvier 2012.

hiérarchisé »¹, n'aurait pas, selon Jean-Jacques Gleizal, de caractère juridique et désignerait la nécessité d'organiser une action administrative sur le territoire, c'est-à-dire proche des administrés et coordonnée². De ce fait, elle fait appel à des logiques de régulation.

A. Une gouvernance de la sécurité en deçà et au-delà de l'État

La résolution des complexes sécuritaires³ liée à la porosité des frontières impose une gouvernance territorialisée transcendant les frontières juridiques (a), mais aussi impliquant le niveau local, les acteurs locaux (b).

1. Une gouvernance au-delà des frontières juridiques : un cadre territorial étatique dépassé par la complexité des crises sécuritaires

Émile Lebris et Étienne Leroy disaient, il y a quelques décennies, que « ce ne sont pas les frontières qui créent les guerres, ce sont les nationalismes qui se sont construits au sein et autour de ces frontières »⁴. Dans le même ordre d'idées, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁵ entendrait, dans le cadre de sa nouvelle

¹ Isabelle DI TACCHIO, « La Place de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France », in Jean-Charles FROMENT et Martine KALUSZYNSKI, *Les États à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., p. 54.

² Jean-Jacques GLEIZAL, « Chronique de Police 1993 », in *Revue de Science criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1993.

³ Gorée Institute, « Systèmes de conflits et enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest », Rapport 2012, édition 2013.

⁴ Emile LEBRIS et Etienne LEROY, « Politiques foncières et territoriales », in *Politique africaine*, n° 21, mars 1986, Paris, édition Karthala, p. 3.

⁵ Il faut préciser ici que la CEDEAO est composée aussi des États anglophones qui ne font pas directement partie de notre champ d'étude.

vision stratégique, transformer la région « CEDEAO des États » en « CEDEAO des peuples »¹. Dans cette perspective, un courant de pensée est en train de se mettre en place en Afrique selon lequel il ne s'agit pas d'effacer les frontières, mais de les transcender par un approfondissement réel de l'intégration économique, sociale et culturelle, et au travers d'un renforcement de la coopération interétatique par le biais du développement intégré des zones-frontières. L'idée serait de s'appuyer, non pas sur les ethnies, soient-elles « nations », mais sur les collectivités territoriales de base déjà intégrées².

La résolution des complexes sécuritaires implique nécessairement le dépassement des frontières juridiques, condition primordiale de la sécurité et de la coopération transfrontalière. En matière de gestion transfrontalière, le volet sécuritaire occupe une place importante et se présente comme un sujet subtil, parce qu'il concerne une mission régaliennes que les États doivent assumer pour assurer non seulement la circulation des personnes et des biens, mais aussi la quiétude quotidienne des populations locales³.

L'une des conséquences politiques de l'argumentaire développé par certaines analyses critiques de la sécurité⁴ conduit aussi à vouloir transcender les communautés politiques étatiques. Une tentative de dépasser l'État-nation au profit des territoires au niveau desquels doit se

¹ Cadre stratégique de la prévention des conflits de la CEDEAO, *op. cit.*, p. 113.

² Cf. Thierry MICHALON, *Quel État pour l'Afrique ?*, Paris, Karthala, 1999.

³ Abdoulaye-Sékou SOW, *L'État démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali*, Paris, Éditions Grandvaux, 2008, p. 250.

⁴ Didier BIGO, « La Mondialisation de l' (in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytiques de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », in *Cultures & Conflits*, n° 58, été 2005, p. 53-101.

poser et se régler la question de la sécurité en Afrique, et non l'inverse qui a tendance à la régler au niveau de l'État central. Il s'agit donc de lutter contre les situations complexes d'insécurité par le biais des politiques publiques territorialisées, c'est-à-dire mises en œuvre là où les problèmes sont les plus pressants, et partenariales, par l'implication des acteurs non étatiques.

Avec les effets de la différenciation instituée autour du mythe d'une frontière étatique imperméable tend à disparaître. La notion d'État, au sens classique des relations internationales comme acteur unitaire dégageant un intérêt national, ne résiste plus aux tensions liées à l'existence par exemple des groupes ethniques transnationaux, la criminalité transfrontalière, des dégradations environnementales.

Les études critiques de la sécurité, construites autour de Didier Bigo et de la revue *Cultures & Conflits*¹ mettent l'accent, dans une approche sociologique, sur l'importance des agents et des dispositifs sociaux de la sécurité. Elles démontrent à travers notamment le concept de *continuum* sécuritaire l'immixtion de « l'extérieur » dans le champ de la sécurité intérieure et donc une interpénétration de la sécurité intérieure et extérieure². Car, selon les travaux de Barry Buzan³, le complexe de

¹ Didier BIGO, *op. cit.*

² A titre d'illustration, les conflits du Rwanda, du Burundi ou encore de la RDC ont profondément remis en cause la coupure artificielle entre le dedans et le dehors, en raison notamment, de la transgression des frontières et de l'élargissement du cercle des belligérants du théâtre des opérations. Il faut citer également le traité sur le droit de poursuite signé entre le Mali et certains ses pays voisins mauritaniens, Burkina-Faso, Niger en matière de lutte contre le terrorisme (dans le cadre du Lipta Ko Gourma).

³ Cf. Barry BUZAN, *People, state and fear. An agenda for international security studies in the post-col war Area*, 2^{ème} édition, New-York, Hervester Wheatheat, 1991.

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

sécurité renvoie à la formation d'un sous-système de sécurité basé sur les craintes partagées par un groupe d'États et explique que la sécurité d'un État ne peut être conçue indépendamment de celle de ses voisins. Le principal facteur qui détermine l'existence d'un complexe de sécurité est la présence d'un sentiment collectif par rapport à une menace relativement bien identifiée. Le terrorisme dans la zone saharo-sahélienne avec la création du G5 Sahel, le virus Ebola en Afrique de l'Ouest, la criminalité dans le Golfe de Guinée, la piraterie maritime dans le Golfe d'Aden et en Afrique centrale¹, etc. en constituent une illustration.

En Afrique, bien que les conflits interétatiques, soient peu probables depuis la fin de la guerre froide, ce qui exclut en partie la théorie du dilemme de sécurité², les interactions et les liens d'interdépendance entre les États demeurent considérables, notamment dans les complexes de sécurité.

Le concept de « pays-frontière»³ peut également bien s'inscrire dans cette dynamique de territorialisation de l'action publique de sécurité. Il peut constituer un véritable instrument de mise en œuvre de la politique de dépassement des frontières juridiques. En effet, ce concept, initié en

¹ Sur ce dernier exemple, cf. Joseph Vincent NTUDA EBODE, sous la direction, « Piraterie et terrorisme : de nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale », Friedrich Ebert Stiftung, Bureau du Cameroun.

² Le dilemme de sécurité, inventé par John H. HERZ dans son ouvrage intitulé *Political Realism, Political Idealism* publié en 1951, explique que les tentatives visant à assurer la sécurité de l'État « A » peuvent avoir pour conséquence (sans forcément qu'il y ait intention) d'augmenter le sentiment d'insécurité de l'État « B ».

³ Cf. Mémorandum, « Le Concept pays-frontière ou l'intégration de proximité », CEDEAO, Réunion des ministres des Affaires étrangères, Accra, 18 janvier 2005.

Afrique de l'Ouest depuis au début des années 2000, s'inscrit dans cette démarche tout en favorisant le processus d'intégration sous-régionale.

Le « pays-frontière » se définit comme un espace géographique à cheval sur des lignes de partage de deux ou plusieurs États limitrophes où vivent des populations liées par des rapports socio-économiques et culturels. Son mobile principal est le désir de dépasser les frontières, d'en faire non pas des lieux d'affrontements de deux « souverainetés » mais des zones de contact et d'échanges¹. Il implique également la création d'une « entité territoriale » qui sera plus proche des populations et qui sera même plus mieux placée pour connaître les situations d'insécurité auxquelles sont confrontées les populations frontalières.

Ce nouveau concept se justifie aussi par l'éloignement du centre de pouvoirs ou la centralisation de l'État. En effet, depuis les indépendances, la centralité de l'État se pose avec acuité. La plupart des États africains sont confrontés au difficile lien à tisser entre le monde rural et la capitale, centre du pouvoir. Par exemple dans la bande sahélo-saharienne beaucoup de centres du pouvoir se trouvent quasiment à l'extrême de leur territoire national : Tripoli, Rabat, Alger, Ouagadougou, Bamako (un peu), ce qui laisse place à ce grand espace désertique où l'État est bien loin et où les populations ne se sentent pas forcément plus proches de l'administration. Des espaces ou groupes de personnes échappent, en tout ou partie, au contrôle de l'État central. C'est ce contexte de sous-administration que se consomme la rupture du « contrat social », essence de la construction de l'État précédemment décrit.

¹ Aguibou S. DIARRAH, « Le concept de pays-frontières dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine : résultats du séminaire de Sikasso », *Frontières et intégration en Afrique de l'Ouest*, 4-7 mars 2002.

2. Une gouvernance de la sécurité en deçà de l'État : l'État co-acteur

En élargissant la conception de la sécurité au-delà des formulations axées sur l'État tel que décrit dans la première partie, on élargit également la gamme des acteurs qui doivent participer à la mise en place des politiques de sécurité, outre les institutions militaires, paramilitaires et autres organismes publics de la sécurité¹. Il s'agit moins d'un retrait que d'un repositionnement de l'État, qui est obligé de s'adapter à la montée en puissance d'acteurs publics et privés qui revendiquent le droit d'influencer et de participer à l'élaboration des politiques publiques de sécurité.

Cette dynamique s'inscrit dans un processus de territorialisation de l'action publique entendue, ici, comme des « mécanismes d'intégration et de coopération renforcée des acteurs publics/privés dans la production des décisions et l'élaboration des politiques publiques territoriales »². Ainsi, à la représentation de l'État central impulsant d'en haut et surplombant, concevant et imposant les politiques publiques de sécurité, se substitue celle d'une action publique « co-construite » dans un cadre d'« ensembles politiques polycentriques »³.

Tout en réaffirmant le caractère étatique et régalien des politiques sécuritaires, le processus de territorialisation indique explicitement le caractère partenarial de celui-ci, impliquant des diverses catégories

¹ Zéini MOULAYE, *op. cit.*

² Jean-Charles FROMENT, « Dynamiques territoriales et politiques pénitentiaires : entre fragmentations et recompositions », *Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Oberdorff*, Paris, L.G.D.J. Lextenso Editions, 2015, p. 277.

³ Bruno JOBERT, « La Régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ? » in Jacques COMMAILLES et Bruno JOBERT, sous la direction, *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et Société », 1999.

d'acteurs (des associations, des institutions publiques locales, des groupes informels, etc.) qui ont une légitimité et une capacité à agir dans un espace donné. Aussi, d'un point de vue plus pragmatique, le principe de la participation accroît-il les chances de réussite d'une politique publique, d'un programme d'actions. En ce sens, il éviterait notamment les échecs ou les effets pervers d'une initiative publique qui, bien souvent, sont imputés aux « bénéficiaires », voire se retournent contre eux¹.

C'est pourquoi, à titre d'illustration, les « États généraux de la sécurité et de la paix au Mali » de 2005, pour la première fois depuis l'indépendance, ont réuni à la fois les services de défense et de sécurité et les forces vives de la nation, qui étaient appelés à identifier ensemble les défis sécuritaires et les besoins de sécurité des populations ainsi que la meilleure forme de gouvernance nationale de la sécurité. Ces « États généraux » ont inclus des consultations et des missions de sensibilisation sur le terrain (villages, communes, cercles, régions...) puis réuni à Bamako, la capitale, des participants venus d'horizons divers et représentant le gouvernement, l'administration générale, les régions administratives, les commandements de régions militaires, la société civile, le secteur privé, les partis politiques, les collectivités locales, les communautés et, des partenaires techniques et financiers. L'objectif poursuivi était d'associer tous les acteurs à un débat participatif sur les questions de sécurité et à la conception d'une politique publique.

Dans un tel environnement « *hybride* » où s'interpénètrent les différentes sphères sociales et les interactions entre l'appareil d'État

¹ Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'homme, Paris, *JORF* n° 0161, 13 juillet 2018, p. 10 ; https://www.cncdh.fr/sites/default/files/180703_avis_approche_fondee_sur_les_droits_de_lhomme_vdef.pdf

formel, d'une part, les institutions informelles, d'autre part, une nouvelle conception de la sécurité permet ainsi de veiller à ce que toutes les autres parties prenantes en particulier la société civile ne soient plus de simples spectateurs, mais deviennent des partenaires actifs dans l'identification des menaces liées à la sécurité, et la mise en œuvre et le suivi des politiques de sécurité. En assurant la participation de cet éventail plus vaste d'acteurs, elle offre de meilleures possibilités de traiter de manière plus judicieuse, globale et réaliste les problèmes de sécurité auxquels sont confrontées les communautés, les nations et les sous-régions.

Cette nouvelle approche affiche des particularités dans le contexte africain. Ainsi, face à l'incapacité de l'État à donner sens et à assumer, ce que Léon Duguit appelle « *une obligation positive* »¹, c'est-à-dire ici la fonction de la sécurité, il s'opère une tendance à la substitution à l'issue de laquelle le citoyen et la société essayent tant bien que mal d'assurer la fonction sécuritaire. Dès lors, l'action publique de la sécurité naît moins de l'incompétence ou de la démission de l'État que de l'incapacité de celui-ci à assurer l'une de ses missions régaliennes: la sécurité. Il s'agit plutôt d'un dépassement conceptuel que l'on a de l'État et d'un changement de paradigme de l'État. Celui-ci apprend de plus en plus à déléguer au niveau des territoires et à intégrer d'autres acteurs dans la conception, la mise en œuvre et le suivi de l'action publique de la sécurité. On peut citer ici l'exemple de la police de proximité au Burkina-Faso dont le but est de faire face à la montée galopante de l'insécurité et du grand banditisme et qui est axée sur les communautés².

¹ Léon DUGUIT, *L'État : le droit objectif et la loi positive*, Paris, Editions Albert Montemoing, 1901.

² Jean-Pierre BAYALA, « Le système dual des polices francophones (police et gendarmerie) : le rôle de la police municipale dans la sécurité intérieure : cas du

En effet, la gouvernance de la sécurité en Afrique est caractérisée par un amalgame complexe d'acteurs et d'institutions statutaires et non statutaires. Aujourd'hui, il y a lieu de se focaliser sur les mécanismes de gouvernance à la fois formels et informels qui caractérisent le système africain de sécurité, dans le but d'identifier les réseaux et les processus informels qui, aux côtés des structures officielles, influencent l'action publique. Dans cette perspective, les réflexions doivent porter de façon approfondie sur la manière dont la gouvernance de la sécurité en Afrique se construit par le biais des interactions des normes et institutions hétérogènes promues par les acteurs locaux.

La légitimité légale-rationnelle de Max Weber a atteint ses limites en Afrique subsaharienne francophone, notamment dans le contexte d'érosion du pouvoir d'État dans bien des cas, et même dans les Etats considérés comme le berceau du modèle weberien : « loin du paradigme weberien qui fait de la violence légitime un monopole d'État, l'heure est à la « coproduction de la sécurité »¹.

Ainsi, faire de la conformité au droit l'unique source de la légitimité de l'État et résumer l'exercice du pouvoir à la seule légalité ne convient plus aux États africains caractérisés par le pluralisme juridique et institutionnel. Au monopole de la violence physique légitime de tradition wébérienne se substitue, à plusieurs endroits, des « oligopoles de la violence...incluant de nombreux acteurs pouvant à l'occasion être plus

Burkina-Faso », Séminaire de la RSS sur les spécificités institutionnelles, organisationnelles et procédurales des systèmes de sécurité et de justice en Afrique, p. 6.

¹ Virginie GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », Paris, in *Champ pénal/Penal field Revue Nouvelle Revue internationale de Criminologie*, vol. 2, 2010, <http://champpenal.revues.org/7719>

efficaces qu'un État faible pour assurer la sécurité physique des citoyens »¹. Il convient de rappeler que l'oligopole est une notion économique qui signifie que sur un marché coexistent, pour un produit (ici la sécurité), un nombre très faible d'offreurs (vendeurs) et un nombre important de demandeurs (clients)².

La situation dans la partie septentrionale du Mali reflète cette réalité depuis quelques années, notamment de 2012 au début de l'opération « Serval ». Ainsi, devant un État faible voire inexistant pour assurer la sécurité des citoyens dans cette partie du pays, se présentent un nombre d'acteurs importants prétendant tous assurer la sécurité des populations : un groupe indépendantiste (qui prétend offrir la sécurité aux populations concernées « *populations de l'Azawad* »), des groupes d'auto-défense ou milices (qui s'adonnent à la protection des membres de leurs tribus ou communautés), des groupes djihadistes (qui prétendent assurer la sécurité des populations en échange de leur conversion à l'islam, et en appliquant la charia). Tous ces acteurs défendent vraisemblablement leurs propres intérêts. D'une part, la population est victime de l'usage que ces groupes font de la violence. D'autre part, elle est aussi bénéficiaire, voire consommatrice de leurs prestations sécuritaires.

Dans ce contexte, il s'agira moins du rejet du schéma wébérien que de son dépassement pour la légitimation de l'action publique³. C'est pourquoi, il convient d'explorer la signification d'autres sources de légitimité de l'action publique propre aux États africains. Bon nombre de

¹ Andreas MEHLER, « Les oligopoles de la violence en Afrique de l'Ouest », *in Politique Étrangère*, n° 3, 2006, p. 558.

² *Ibidem*, p. 560.

³ Patrice DURAN, « Légitimité, droit et action publique », *in L'Année sociologique*, PUF, 2009, n° 2, vol. 59, p. 307.

conflits se résolvent par le canal des normes informelles. De ce fait, le pluralisme juridique et institutionnel tient un rôle important, c'est-à-dire des normes informelles qui s'appliquent aux côtés des normes formelles, des institutions informelles qui fonctionnent aux côtés ou au sein des institutions formelles. Par exemple, dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, les « *Dozos* »¹ constituent des acteurs profondément ancrés dans la tradition et qui mettent même sur pied des organisations transfrontalières.

Il est, toutefois, déplorable de constater qu'en matière de sécurité, apparaît clairement une insuffisante incorporation des institutions informelles dans les structures organisationnelles et bureaucratiques dérivées de l'architecture constitutionnelle de l'État. La catégorie des acteurs « non-institutionnels », même si c'est une catégorie « attrape-tout », qui englobe des acteurs de statuts différents, de niveaux d'organisation différents, a quand même l'intérêt de faire apparaître un ensemble d'acteurs qui n'entrent pas dans la catégorie des acteurs politico-administratifs classiques. En tenir donc compte permet de faire apparaître, d'un côté, de nouveaux acteurs au cœur de la fabrique des politiques de sécurité au niveau local, de l'autre, d'autres types de régulation différents de ceux reposant traditionnellement sur l'État. La gouvernance de la sécurité vise à rappeler que l'action publique ne se limite pas à l'action des seuls gouvernants.

¹ Il s'agit des chasseurs traditionnels.

B. La police territoriale et les comités consultatifs locaux de sécurité prévus dans l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger : de la production étatisée à la coproduction de la sécurité

Qui doit assurer la sécurité ? En observant les dispositifs juridiques et institutionnels en matière de sécurité au Mali, le citoyen lambda peut répondre que c'est le rôle de l'État, même si d'autres personnes publiques (les collectivités territoriales¹, notamment) et/ ou privées exercent aussi légalement des missions de police², vu l'étatisation quasi intégrale des institutions sécuritaires depuis l'indépendance : la police, la justice, etc. Malgré la pluralité et la diversité des acteurs du secteur de la sécurité (l'État et ses démembrements, la société politique, la société civile, les collectivités territoriales, les institutions privées de sécurité, etc.), on peut constater l'absence de structure au niveau national chargée de la conception des politiques publiques de sécurité qui intègre les acteurs non étatiques³. A titre d'illustration, le décret n° 98-285 P/RM du 7 septembre

¹ Aux termes de l'article 65 du Code des collectivités territoriales du Mali « Le maire prend des règlements de police en vue d'assurer l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publics », cf. loi n° 2017-051 du 2 août 2017 portant Code des collectivités territoriales, *Journal Officiel* du Mali n° 40, du 6 octobre 2017, p. 1567.

² Loi n° 96-020 du 21 février 1996 relative aux entreprises privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes.

³ Toutefois, l'accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger prévoit à son article 25 que « les parties conviennent de mettre en place un conseil national pour la RSS suffisamment représentatif et réunissant des capacités issues des différentes communautés, en vue d'entreprendre une réflexion approfondie sur une nouvelle vision nationale de la sécurité et de la

1998, en ses articles 2 et 3, détermine la composition du Conseil supérieur de la défense nationale et celle du Comité de défense de la défense nationale: le président de la République, le premier ministre, les ministres respectivement chargés de la défense et de la sécurité, des affaires étrangères, de l'administration territoriale, de l'économie et des finances, du plan, des transports, du chef d'État-major particulier du président de la République et du chef d'État-major général des armées. Ces deux structures ne représentent nullement l'ensemble des acteurs du système de la sécurité au Mali¹. Toutefois, deux nouveaux organes ont récemment été créés: le Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité au Mali et le Groupe pluridisciplinaire de réflexion sur la RSS. Ces deux instances sont, en dehors des acteurs classiques, ouvertes aux acteurs de la société civile². Mais malheureusement, elles ne sont pas dédiées spécialement à la conception des politiques publiques de sécurité au Mali.

L'idée de gouvernance en matière de sécurité suggère en effet une action publique marquée par plus de négociations que d'imposition unilatérale et plus de relations entre acteurs privés et publics que de politiques de sécurité conduites uniquement par des acteurs publics. L'objectif visé est de permettre ainsi de rendre compte du glissement s'opérant du gouvernement des États et des entreprises à un nouveau processus décisionnel construit d'interactions entre plusieurs acteurs et

défense compte tenu de tous les facteurs locaux, régionaux et nationaux pertinents ».

¹ Cf. Zeïni MOULAYE, Mahamadou NIAKATE, « Gouvernance partagée de la sécurité et de la paix, l'expérience malienne », Friedrich Ebert Stiftung, février 2012, p. 50.

² Décret n° 2014-0609/P-RM du 14 août 2014 portant création du Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (cf. article 4), et l'arrêté n°2013-4444/MS-SG du 22 novembre 2013 portant mise en place d'un Groupe pluridisciplinaire de réflexion sur la RSS (cf. article 3).

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

plusieurs intérêts¹. Dans ce nouveau processus décisionnel, l'État, qui était l'unique acteur du moins au niveau interne, devient donc un acteur parmi tant d'autres, pas seulement à cause de la complexité des situations sécuritaires, mais aussi en raison de la subtilité des nouvelles menaces à la sécurité et de l'efficacité de l'action publique. S'impose ainsi la participation réelle au sens large des citoyens au processus décisionnel et à l'exercice effectif du pouvoir dans la transparence et la responsabilité comme il en est dans la forme et dans la pratique de l'État démocratique. C'est ce qui explique d'ailleurs les notions de gouvernance démocratique et de gouvernance partagée de la sécurité.

La crise politico-sécuritaire, qui frappe le Mali depuis bien avant 2012, a révélé l'insuffisance de l'approche classique de production de sécurité. C'est pourquoi pour la sortie de cette crise un accord a été signé. Deux grandes innovations peuvent être observées, sur le plan institutionnel, en matière de sécurité : la création de la police territoriale et l'institution des Conseils consultatifs locaux de sécurité (CCLS).

S'agissant de la première innovation, l'article 27 de l'accord stipule que « dans le contexte de la réforme des forces armées et de sécurité, il sera procédé à la création d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs pouvoirs de police ». Cette clause est une innovation pour deux raisons. Premièrement, elle mettra les collectivités locales au cœur des dispositifs locaux de sécurité. Deuxièmement, elle s'inscrit dans une dynamique de territorialisation de l'action publique de sécurité en recrutant prioritairement des résidents locaux au sein de la police territoriale. L'État malien qui était l'unique

¹ Céline BÉRALDIN, *Sécurité, droit et territoire : étude de l'émergence d'un droit de l'action publique territoriale de la sécurité*, thèse de doctorat de droit public, Université Pierre Mendès-France, 12 décembre 2006, page 122.

acteur accepterait d'associer aux dispositifs locaux de sécurité les collectivités territoriales par l'entremise des chefs de l'exécutif régional et des maires sous l'autorité desquels la police territoriale sera placée.

Quant à la deuxième innovation, feront désormais partie du dispositif local de sécurité, aux termes de l'accord, « les acteurs de la sécurité et de la justice au niveau local y compris les représentants de la nouvelle police territoriale, et des représentants des communautés et des autorités traditionnelles, religieuses et coutumières, les membres de la société civile y compris les associations des femmes et des jeunes »¹. Cette pluralité d'acteurs révèle qu'en Afrique, comme d'ailleurs dans les pays développés, la problématique de la sécurité dépasse celle des seules institutions répressives de l'État (police, justice...) et engage la relation de celui-ci à la population. Elle montre aussi la place de la population dans la définition et la mise en œuvre des politiques de sécurité. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, et quatre ans après la signature de celui-ci, un décret a été adopté relatif à la création, l'organisation et aux modalités de fonctionnement des comités consultatifs de sécurité (CCS).² Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, « il est créé dans chaque région et dans chaque commune un comité consultatif de sécurité ». Si au niveau communal, la présidence est assurée par le chef de l'organe exécutif, cette prérogative échappe à la collectivité territoriale au niveau régional, en ce sens, le CCS est présidé par le gouverneur.

La mise en œuvre du bien commun qu'est la sécurité impose la cohabitation d'acteurs n'ayant pas toujours l'habitude de travailler ensemble : les services de l'État, les collectivités territoriales, les communautés religieuses et coutumières, la société civile, etc. Et c'est

¹ Annexe 2.

² Décret n° 2019-0041/PM-RM du 29 janvier 2019 portant création, organisation et modalité de fonctionnement des comités consultatifs de sécurité.

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

désormais les collectivités territoriales qui vont piloter les politiques de sécurité au niveau local.

Ces innovations s'inscrivent en droite ligne de la Stratégie et Plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre des recommandations des états généraux de la décentralisation adoptée par le gouvernement malien en mars 2014¹. Ce document ferait des collectivités territoriales un des piliers d'une nouvelle approche de gestion des questions de paix et de sécurité qui permettrait à la fois le renforcement du processus démocratique et la pérennisation du développement économique, social et culturel au niveau local. Il s'agira aussi de s'adosser aux fondements de la sécurité territoriale que constituent l'appartenance et la solidarité pour promouvoir une gouvernance partagée de la sécurité humaine².

Il s'agira aussi de ce qu'on peut appeler « la sécurité par le bas » que Niagalé Bagayoko qualifie de « décentralisation de la gestion de sécurité »³. En effet, « aucune solution durable ne pourrait être envisagée tant que les perceptions et les réponses populaires en matière de sécurité n'ont pas le même poids que les faits d'insécurité »⁴.

¹ Ministère de l'Administration territoriale, Stratégie et Plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre des recommandations des états généraux de la décentralisation, « la régionalisation au cœur du renforcement de la décentralisation », Bamako, mars 2014, p. 14.

² *Ibidem*.

³ Niagalé BAGAYOKO, *Le Processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali, Rapport du Projet Stabiliser le Mali*, Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix, Chaire Raoul-Dandurand en Etudes stratégiques et diplomatiques, UQAM, février 2018, p. 69 et s.

⁴ Sten HAGBERG, Yaouaga Félix KONE, Bintou KONE, Aboubacar DIALLO et Issiaka KANSAYE, « Vers une sécurité par le bas ? Études sur les perceptions et les expériences des défis de sécurité dans deux communes malientes », Uppsala Universitet, Uppsala 2017, p. 68.

On peut tout de même se poser la question de savoir si l'État va accepter de laisser les collectivités locales piloter effectivement des questions relevant jadis de ses missions régaliennes. Lorsque l'on regarde l'exemple français dont s'est inspirée cette nouvelle approche de sécurité issue de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, on comprend le sens de cette interrogation. En ce sens, en France, les plans locaux de sécurité (PLS), annoncés en 1992, qui avaient pour objectif de coproduire l'action de sécurité publique au plus près de la réalité locale, et qui mettaient les élus locaux au centre de ces dispositifs, ont échoué devant le refus des services de l'État (justice et police) de se voir pilotés par les collectivités territoriales.

D'autre part, il faut signaler que ces deux innovations ne sont pour l'instant que de la théorie, car, aucune avancée dans leur réalisation n'est encore constatée. Aussi, le gouvernement et certains groupes armés n'auraient-ils pas la même signification de la police territoriale bien que celle-ci soit prévue dans l'accord de 2015. En effet, le gouvernement, voulant éviter de créer une « armée dans l'armée », serait tenté de doter cette police territoriale que de missions administratives. Quant à la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), la police territoriale prévue dans l'accord serait dotée de pleins pouvoirs et totalement armée, et éventuellement en mesure de recycler certains de ses anciens combattants¹. Ainsi, ces désaccords de fond pourraient expliquer en partie le retard criard dans la mise en œuvre de l'accord.

*

**

¹ Cf. Niagalé BAGAYOGO, *op. cit.*, p. 70.

L'Etat et la question de la sécurité en Afrique francophone

Le double dépassement conceptuel relatif à l'« État » et à la « sécurité » en Afrique subsaharienne francophone se traduit par une pluralité d'acteurs, d'intervenants et d'objets de la sécurité. En effet, la sécurité est souvent pensée comme un bien public produit pour l'État et uniquement par l'État, même si celui-ci s'est construit dans une logique de monopolisation de l'exercice de la violence physique légitime au sein de son territoire, dans une démarche similaire au modèle wébérien. Il apparaît clairement qu'une telle vision est excessive et ne correspond plus à la réalité, car, aujourd'hui plus que l'État, c'est la société qui est menacée. La situation sécuritaire en Afrique subsaharienne, au Mali en particulier en constitue une parfaite illustration.

**LE NOTARIAT DANS LES ANCIENNES COLONIES FRANÇAISES EN
AFRIQUE DE L'OUEST : L'EXEMPLE DU SENEGAL 1893-1960**

Amadou Abdoulaye DIOP
agrégé des Facultés de droit
FSJP-UCAD
Dakar

Résumé : L'objectif de cette étude est de faire ressortir l'originalité de la fonction de notaire dans les anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest par rapport à la France en partant de l'exemple du Sénégal. Une lecture de la législation coloniale appuyée par des sources archivistiques a permis de voir que le notariat dans les territoires colonisés était différent de celui de la métropole. L'explication est à rechercher dans le souci des pouvoirs coloniaux de prendre en compte les réalités locales. L'originalité de la fonction notariale apparaissait à travers la prééminence des autorités politico-administratives pour l'accès à la profession de notaire et un monopole de certification des écrits reconnus aux notaires. Les conditions d'accès étaient difficiles, notamment pour les populations autochtones dans un fort moment de dualité sociale. C'est pourquoi, la plus grande partie de ces dernières en était exclue dès le départ. Il ne restait plus que les originaires de la métropole et bien plus tard celles des communes de plein exercice. Cette étape franchie, le postulant se présentait devant une commission pour juger ses connaissances indispensables à l'exercice de la fonction à la suite d'un examen. Par ailleurs, il y avait le dépôt d'un cautionnement, la prestation d'un serment, l'accomplissement d'un stage.

L'accès se concrétisait par la prise de l'acte de nomination indiquant aussi le lieu de résidence de l'impétrant. Les notaires dont les plus nombreux venaient de la métropole située à de longues distances se trouvaient contraints à des congés souvent longs et parfois non autorisés. Il y avait également des cas de décès. Ces raisons et d'autres réduisaient le personnel dont le nombre était limité. Ainsi, les autorités étaient obligées d'en trouver des solutions. L'exercice de la profession n'était pas moins difficile. Le notaire était considéré comme un fonctionnaire public. Le travail qu'il accomplissait justifiait la perception de sa part d'honoraires tarifés, taxés et encadrés. Le règlement des litiges qui en découlaient restait soumis à la connaissance des juridictions. L'activité notariale était contrôlée par les pouvoirs publics. Le contrôle de base revenait au procureur général. Mais pour des actes jugés plus graves, il s'en ouvrait au gouverneur général.

Mots-clefs : Notariat, Arrêté « Henri de Lamothe », 1893-AOF, Sénégal indépendant, 1960.

Les recherches en histoire du droit et des institutions de la période coloniale se caractérisent par la primauté accordée aux matières relatives aux administrateurs et aux gouverneurs des colonies. Ces travaux comme tant d'autres ont fait l'objet de nombreuses monographies¹. Cependant, dans le même temps, l'on constate une absence étonnante d'études significatives sur l'histoire du notariat dans les anciennes colonies françaises de l'Afrique de l'Ouest, particulièrement au Sénégal.

¹ Voir *Hommes et Destins, Revue de l'Académie des Sciences d'Outre-mer*, plusieurs publications.

L'objet de la présente réflexion est de combler un vide pour une profession qui semble être encore mal connue dans les territoires sus-évoqués. Mises à part quelques rares études¹, l'histoire du notariat reste à faire du moins pour la période comprise entre 1893 et 1960. La séquence temporelle s'impose d'elle-même. Le 12 juillet 1893², point de départ de l'étude, coïncide avec la prise de l'arrêté du gouverneur du Sénégal et dépendances, Henri de Lamothe, organisant la fonction notariale dans la colonie du Sénégal. Le 3 septembre 1960 marque sa limite. Le Sénégal venait d'accéder à la souveraineté internationale à l'instar de beaucoup d'anciennes colonies de la France en Afrique de l'Ouest. Dans le cadre de la mise en place des institutions, fut pris le décret n° 60-308 du 03 septembre 1960 fixant le statut des notaires³.

Mais avant d'aller plus loin, il ne serait pas inutile de procéder à un bref rappel pour une meilleure compréhension de l'origine des notaires au Sénégal. En effet, à partir du moment où il a été reconnu la nécessité de faire recevoir les conventions par des officiers publics, ces derniers ont été

¹ B. DURAND, « Incertitudes du « droit colonial » et atténuation des responsabilités : les notaires aussi ? », *Le Gnomon, Revue internationale d'histoire du Notariat*, juillet-septembre 2009, n° 160, p. 18-27 ; B. DURAND, « Traditions notariales et réalités coloniales : Le notariat français au gré de l'Outre-mer », in *Revue Historique de Droit Français et Étranger* (1922-), vol. 88, n° 1, 2010, pp. 59–89 ; B. DURAND, « Notaires et greffiers » in B. DURAND (coll. P. VIELFAURE), *Les Justices en monde colonial, XVI^e-XX^e siècles, Un Ordre en recherche de modèles*, Université de Montpellier, 2016, p. 742-749 ; S. BEZARD, « Le petit personnel judiciaire : entre spécialisation et polyvalence », in B. DURAND et M. FABRE, *Le juge et l'Outre-mer, Histoire de la justice*, 2004, pp. 151-162.

² Arrêté n°197 du 12 juillet 1893 portant organisation du notariat au Sénégal, ANS, BAS 1893, pp. 299-311.

³ JORS, 12 septembre 1960, pp. 936-946.

des notaires, peu importait leur nom. Ainsi, il y avait chez tous les peuples de l'époque antique des scribes ou autres personnes dont le travail consistait à recevoir les conventions des particuliers. On trouve des traces du notariat chez les Egyptiens, les Perses, les Juifs, les Grecs¹. Cependant, c'est durant la période franque que la fonction commença à se préciser. Avec Charlemagne, à travers ses capitulaires, naquirent des authenticateurs qui allaient prendre plus tard la dénomination de notaires que l'on retrouvera dans le monde moderne². Dans les établissements français de l'Inde, le notariat et le tabellionage existaient sous une forme ancienne. Des édits royaux et autres arrêtés en constituaient les bases légales³.

Au Sénégal, en 1787, des actes avaient été reçus⁴ par un greffier qui se disait avocat au Parlement de Lorraine, Greffier en chef et faisant office de notaire⁵. En 1789, intervint la Révolution française. Dans le cadre de la politique de suppression des priviléges, la vénalité des charges et le caractère héréditaire des offices furent abolis par la loi des 29 septembre et 6 octobre 1791⁶. A partir de ce moment, la profession notariale était

¹ G. SYLVESTRE, « Les notaires, de l'antiquité à nos jours », In *Les Cahiers de droit*, 1(2), 1955, p. 184 ; E. M. ISSELMOU, *Le notariat entre charia et Droit positif*, Thèse, droit, UGB-Sénégal, 2021, 411 p.

² E. SULEIMAN, *Les notaires, les pouvoirs d'une corporation*, Paris, Seuil, 1987, p. 20.

³ B. DURAND, « Traditions notariales et réalités coloniales : Le notariat français au gré de l'Outre-mer », *op. cit.*, p. 62.

⁴ Entretien avec Maître Sylvain SANKALE, 19 03 2023, 11heurs 46.

⁵ D.S. SENGHOR, « Ventôse an XI en Afrique francophone », In *Destin d'une Loi, Loi du 25 ventôse an XI, Statut du notariat*, Conseil supérieur, de Bussac, Clermont-Ferrand, 2003, p. 471-483.

⁶ J. B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1830, 1834-1845*, t. 3, p. 410 et s. Le décret supprimait les anciens notaires et créait des notaires publics (titre I) ; E.

administrée par l'État et assurée par les « notaires publics ». Toutefois, c'est la loi consulaire du 25 ventôse an XI (16 mars 1803)¹ prise à l'initiative du conseiller d'État Réal², plusieurs fois amendée, fixant les caractères probatoire et exécutoire de l'acte authentique, qui lança les bases du notariat moderne³. Elle inspire la fonction notariale dans les anciennes colonies françaises en Afrique de l'Ouest, à partir du Sénégal.

Il revenait aux greffiers, de simples fonctionnaires⁴, la rédaction des actes judiciaires, la conservation des archives des juridictions, la signature

DUCOURAY, « Etudes et notaires parisiens en 1803 au moment de la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) », in *Annales historiques de la Révolution française*, n° 340, avril-juin 2005, p. 1.

¹ J.B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlemens et avis du Conseil d'Etat de 1788 à 1830*, t. 14, Paris, A. Guyot et scribe, 2^e éd., p. 16 et s.

² Dans l'exposé des motifs, on peut lire : « ... à côtés des fonctionnaires qui concilient et qui jugent les différends, la tranquillité publique appelle d'autres fonctionnaires qui, conseils désintéressés des parties aussi bien que rédacteurs impartiaux de leurs volontés, leur faisant connaître toute l'étendue des obligations qu'elles contractent, rédigeant ces engagements avec clarté, leur donnant leur caractère d'un acte authentique et la force d'un jugement en dernier ressort, perpétuant leur souvenir et conservant leur dépôt avec fidélité, empêchent les différends de naître entre les hommes de bonne foi, et enlèvent aux hommes cupides, avec l'espoir du succès, l'envie d'élever une injuste contestation. Ces conseillers désintéressés, ces rédacteurs impartiaux, cette espèce de juges volontaires qui obligent irrévocablement les parties contractantes, sont les notaires ; cette institution est le notariat ». cf. <https://www.moins-vachon-notaires.fr/l-office/missions-du-notaire> site consulté le 22 11 2022, à 17heures 44.

³ Dalloz, *nouveau répertoire de droit*, 2^e édition, tome 3^e, Paris, JGD, p. 437.

⁴ M. L. FERRET, « Une juridiction spécifique : le juge de paix à compétence étendue », in B. DURAND, M. FABRE et M. BADJI, dir., *Le juge et l'Outre-Mer* t. 6, 2010, p. 131.

des jugements et des actes du juge. Par conséquent, ces personnels étaient incontournables dans la distribution de la justice. Dans les colonies françaises de l'Afrique de l'Ouest, notamment au Sénégal et dépendances, ils continuaient d'accomplir les mêmes missions. Mais en plus de celles-ci, ces derniers cumulaient les services des audiences, de l'instruction, la tenue des divers registres des juridictions avec les fonctions des auxiliaires de justice¹. A la suite des traités de Paris des 30 mai 1814 et 20 novembre 1815, la France reprenait effectivement possession du Sénégal dans un contexte marqué par le naufrage de la frégate « La Méduse » sur le banc d'Arguin (au large des côtes mauritanienes) ; frégate à bord de laquelle se trouvaient le colonel Julien Schmaltz² et ses compagnons, à la tête d'une flottille, appareillant en direction du Sénégal, à partir du 17 juin 1816³. Au lendemain de cet épisode, survenait un ensemble d'actes en 1817 comme la résolution du litige ayant longtemps opposé, particulièrement la France à l'Angleterre. L'année 1817 consacrait aussi le retour aux affaires de personnalités éloignées pendant un bon moment de la gestion du pouvoir par la Révolution française. A cet effet, il leur fut confié la direction du Sénégal⁴. Le territoire, à ce moment précis, se limitait simplement à Saint-Louis et Gorée avec leurs dépendances auxquelles s'ajoutait le comptoir d'Albréda sur la Gambie rendue à la France. En plus de l'insularité qui les rapprochait, les deux îles montraient

¹ D. SARR, *La Cour d'appel de l'AOF*, CREDILA-Harmatan-Sénégal, 2019, p. 218.

² Le colonel allait porter le titre de commandant et administrateur pour le roi du Sénégal et dépendances.

³ G. BORDONOVE, *Le naufrage de la Méduse*, Paris, Robert Laffont, 1973, p. 11.

⁴ O. SANE, *La vie économique et sociale des Goréens entre 1817 et 1848*, Thèse pour le doctorat de 3^e cycle, UCAD-FLASH, 1978, p. 6.

d'autres ressemblances tenant à la population sur laquelle le même pouvoir politique s'exerçait¹.

Les difficultés consécutives à l'évènement de la Méduse, la série d'actes posés en 1817 et la rareté d'un personnel suffisant et qualifié expliquaient probablement le cumul sus-évoqué dans le contexte de l'esclavage, nonobstant son interdiction depuis 1815² puis du régime des engagés à temps³ décidé par suite de l'arrêté du 28 septembre 1823⁴. En tous cas, c'est ce qui semble apparaître à la lecture d'un certain nombre de textes. L'article 23 de l'ordonnance du 7 janvier 1822 précisait que les greffiers de Saint-Louis et de Gorée percevaient leur traitement annuel, sans préjudice de leurs émoluments suivant les tarifs comme greffiers, notaires et officiers d'état civil⁵. Par ailleurs, l'ordonnance du 24 mai 1837, en son article 18, maintenait à Saint-Louis ce cumul en reconnaissant au greffier le pouvoir d'exercer ses activités traditionnelles avec celles de notaire et de commissaire-priseur encanteur. Concurremment avec l'huissier, il avait le droit de faire toutes autres ventes mobilières après saisie⁶.

¹ M. KANE, *L'esclavage à Saint-Louis et à Gorée à travers les archives notariées, 1817-1848*, mémoire de maîtrise, UCAD-FLASH, 1983-1984, p. 3.

² Concernant la date effective de l'abolition de l'esclavage, voir M. BADJI, « L'abolition de l'esclavage au Sénégal : entre plasticité du droit colonial et respect de l'Etat de droit », *Droit et cultures*, 52 | 2006, pp. 239-274.

³ F. ZUCCARELLI, « Le régime des engagés à temps au Sénégal 1817-1848 », In *Cahiers d'études africaines*, n° 7, vol. 2, 1962, pp. 420-461.

⁴ ANS, BAAGS 1819-1842, p. 67.

⁵ Ordonnance du Roi n° 12845 du 7 janvier 1822 concernant l'organisation judiciaire du Sénégal, *Bulletin des lois*, n° 531, 7^e série, p. 551.

⁶ Ordonnance du Roi du 24 mai 1837 concernant l'organisation judiciaire du Sénégal, (IX, *Bul. DIX.* n. 6875).

A Gorée, l'article 19 de la même ordonnance accordait au greffier le pouvoir de remplir en même temps le rôle de notaire, de commissaire encanteur et d'huissier. Avec l'article 15 de l'ordonnance du 27 mars 1844, les greffiers de Saint-Louis et de Gorée réunissaient leurs fonctions avec celles de notaire et de commissaire-priseur encanteur dans l'étendue du ressort de chaque tribunal en leur accordant le droit exclusif, en cette dernière qualité, de procéder à toute vente volontaire de marchandises et autres effets mobiliers, captifs, actions et droits incorporels ; aux ventes volontaires à l'enchère après décès ou faillite ainsi qu'aux ventes volontaires de navires et de bâtiments de mer ou de rivière¹.

La situation ainsi décrite perdura jusqu'au 15 avril 1893². Les autorités coloniales firent remarquer que le développement acquis par la colonie, dont la population européenne et indigène s'était notablement accrue et où les transactions de toutes sortes avaient augmenté en nombre et en importance, rendait difficile pour un seul fonctionnaire la direction de deux charges quand bien même le rapport pouvait procurer les moyens d'existence nécessaires à deux officiers publics et à leurs familles. Ainsi, à *l'exemple* de ce qui avait déjà été fait « depuis vingt-ans » pour plusieurs villes de leurs colonies, notamment à Saigon, Nouméa et Papeete, ces autorités estimèrent qu'il y avait lieu, dans l'intérêt même de la population, de scinder le greffe et le notariat à Saint-Louis. Dans ce but, en accord avec le garde des Sceaux, ministre de la justice, le ministre du

¹ Ordonnance du Roi du 27 mars 1844 concernant l'organisation judiciaire du Sénégal (IX. *Bul. MCX*, n.11246).

² Mais au Congo français, selon le décret du 28 septembre 1898, le greffier remplissait encore, outre les attributions de sa charge, les fonctions de notaire. Cf. *Req. Dar*, 1898, 1, 7 ; cf. aussi C. NDELIA, « Une prochaine réforme du notariat au Gabon ? », In *La Lettre d'information*, Association du notariat francophone, 2^e semestre, 2001, n° 1, p. 1.

Le notariat dans les anciennes colonies françaises

Commerce, de l'Industrie et des Colonies, Terrier, initia un projet de décret tendant à la séparation des fonctions de greffier et de notaire à Saint-Louis¹.

A la lecture de ce rapport, aux visas de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 et du décret du 15 mai 1889, portant réorganisation du service de la justice au Sénégal et dépendances, le président de la République prit un décret portant séparation du greffe et du notariat à Saint-Louis². Le décret fût contresigné par Terrier, étant ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies ainsi que Guérin en tant que garde des Sceaux, ministre de la Justice. La promulgation intervint le 18 mai 1893³. L'article 1^{er} disposait que : « Le greffier institué près la Cour d'appel et le tribunal de première instance de Saint-Louis (Sénégal), cesse de remplir les fonctions de notaire, qui lui sont attribuées par l'article 30 du décret sus-visé du 15 mai 1889 »⁴; des arrêtés du gouverneur du Sénégal, pris en Conseil privé⁵ et soumis à l'approbation du ministre chargé des colonies devant à l'avenir prononcer la séparation du greffe des charges de notaire dans la colonie. Il s'y ajoutait que tout ce qui

¹ Rapport de Terrier, ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies, au président de la République française, Paris le 15 avril 1893, ANS, *BAS* 1893, p. 158.

² Décret du 15 avril 1893, portant séparation du greffe et du notariat à Saint-Louis (Sénégal), ANS *BAS* 1893, p. 159.

³ Arrêté n° 116 du 18 mai 1893 promulguant dans la colonie du Sénégal le décret du 15 avril 1893 portant séparation du greffe et du notariat à Saint-Louis (Sénégal), ANS *BAS* 1893, p. 157.

⁴ Article 1^{er}, décret du 15 avril 1893, *ibid.* p. 159.

⁵ Le Conseil privé, organe regroupant les notables, placé auprès du gouverneur avait pour but d'éclairer les décisions de celui-ci ou de participer à ses actes dans des cas déterminés.

concernait l'organisation du notariat, le nombre des charges à créer, la désignation des lieux de résidence ainsi que les conditions d'âge et d'aptitude des candidats, devrait être réglé par des arrêtés provisoirement exécutoires du gouverneur, pris en Conseil et soumis à l'approbation du ministre chargé des colonies. Le 12 juillet 1893, à Saint-Louis, un arrêté portant organisation du notariat au Sénégal fût pris par H. de Lamothe, gouverneur du Sénégal et dépendances et contresigné par le directeur de l'intérieur et par délégation, le secrétaire général, L. Jurquet. Il portait aussi la signature du procureur général, chef du service judiciaire p. i. V. Sourd. Le texte abrogeait du coup toutes les dispositions antérieures et contraires à la législation jusque-là en vigueur. Cependant, compte-tenu de l'urgence, la mesure devait être temporairement exécutée en attendant sa soumission à l'approbation du ministre en charge des colonies¹. Deux années après, un décret du 16 juin 1895 créa la fédération de l'Afrique occidentale française². Les administrations coloniales s'installèrent. La réorganisation du service de la justice du groupe intervint avec le décret du 10 novembre 1903³. Conformément à ce texte, dans les tribunaux de première instance de Konakry, Bingerville et Cotonou et devant la justice de paix à compétence étendue de Kayes, le greffier réunissait ses fonctions avec celles de notaires⁴. C'est dire que la création du bloc colonial de l'Afrique occidentale française et les nombreuses modifications intervenues dans les dispositions prises en 1893, ne changèrent pas

¹ Arrêté n°197 du 12 juillet 1893, op. cit, pp. 299-311.

² Décret du 16 juin 1895, ANS, *JORF*, n°162 du 17 juin 1895, p. 3385.

³ Décret du 10 novembre 1903 portant réorganisation du service de la justice dans les colonies relevant du G. G. de l'AOF, *Collections complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et Avis du Conseil d'Etat*, 1903, p. 465-474 ; voir aussi *JORF*, du 24 novembre 1903, pp. 7094-7097.

⁴ Article 83, décret du 10 novembre 1903, *op. cit.*, p. 7097.

grandement l'image du notariat¹. Mais c'est avec la prise du décret du 13 octobre 1934 que les pouvoirs publics coloniaux semblaient s'orienter vers une professionnalisation du métier des notaires après avoir pris conscience de la nécessité de réformer le corps quand bien-même il y avait encore à cette période une survivance du cumul des fonctions².

En effet, les autorités coloniales estimèrent que le droit en vigueur en 1893, élaboré à un stade où la vie économique du pays était peu développée, présentait de graves lacunes. Selon ces dernières, le moment était venu d'établir un statut complet de ces officiers ministériels sur le modèle du décret du 24 août 1931 pour les notaires d'Indochine. Cependant, les conditions locales ayant justifié l'institution dans la grande colonie du droit de présentation restaient opposées à celles en Afrique occidentale française. En conséquence, Pierre Laval, ministre des Colonies et Henri Chéron, garde des Sceaux, ministre de la Justice, jugèrent préférable de ne pas étendre l'institution à la fédération conformément à l'avis de la Commission de réorganisation judiciaire du ministère des Colonies. Toutefois, les deux ministres initierent un projet de décret tendant à réformer le corps des notaires en Afrique occidentale française³. Pris par le président de la République, il fut contresigné par les deux

¹ L'Afrique équatoriale française avait également opté pour la même démarche. Aux fonctions traditionnelles du greffier, s'ajoutaient celles de notaire et de commissaire-priseur. Cf. décret du 12 mai 1910, réorganisant le service de la justice en A.E.F, *Req. Dar.* 1910, 1, 489.

² Déjà les articles 6 et 37 de l'arrêté du 12 juillet 1893 laissaient subsister ce cumul. Ils sont repris par l'article 8-4 disposant que : « Lorsque les notaires ou greffiers-notaires ne pourront se transporter... les administrateurs des colonies continueront à procéder... ».

³ Rapport au président de la République, Paris, le 13 octobre 1934, *JO AOF*, 4 nov. 1934, p. 11053.

ministres¹. Le gouverneur général étant en tournée, il revenait à Boisson, gouverneur des colonies, secrétaire général du gouvernement général, chargé de l'expédition des affaires courantes de procéder à sa promulgation². Donc le moment était venu pour les pouvoirs publics de s'orienter vers la professionnalisation du métier.

Ce long exposé a pour but de montrer que la profession notariale dans les anciennes colonies françaises de l'Afrique de l'Ouest ne date que du XIX^e siècle. Le Sénégal constitue alors un terreau fertile pour une étude sur les notaires, car c'est à partir de l'expérience sénégalaise que les pouvoirs publics coloniaux avaient jugé nécessaire d'étendre la fonction notariale aux autres colonies de la fédération.

Comment la profession notariale a-t-elle été organisée dans les anciennes colonies françaises en Afrique de l'Ouest en partant de l'exemple du Sénégal ? qu'est-ce qui faisait son originalité ? S'agissait-il d'un instrument d'une stratégie coloniale ?

Le dualisme des institutions judiciaires dans les colonies avait amené les juridictions françaises à essayer de suivre la ligne de conduite des tribunaux métropolitains en s'efforçant de respecter les règles de procédure suivies à cet effet nonobstant les rigueurs tenant au climat, au déficit budgétaire et à l'insuffisance des ressources humaines. Toutefois cette démarche ne pouvait être qu'à l'origine d'un certain nombre de difficultés si l'on sait les différences entre la métropole et les colonies ; différences liées à l'histoire et à la tradition judiciaire. Pour surmonter ces obstacles, l'administration coloniale tenta, progressivement, de constituer

¹ Décret du 13 octobre 1934, fixant le statut des notaires en Afrique occidentale française, *JO AOF*, 29 décembre 1934, pp. 1043-1052.

² Arrêté n° 2973 A. P. du 26 décembre 1934, promulguant en Afrique occidentale française le décret du 13 octobre 1934, fixant le statut des notaires en Afrique occidentale française, *JO AOF*, *op. cit.*, p. 1043.

un corps de notaires spécifique dans les territoires sous domination coloniale ; le Code de procédure civile n'étant pas promulgué au Sénégal, un arrêté local en date du 22 juin 1823 en tenait lieu¹.

Le système de « goutte à goutte »² finit par vider le métier de notaires de sa substance, car ces derniers n'étaient pas propriétaires de leurs charges. En effet, les conditions d'accès à la profession notariale tout comme celles liées à son exercice étaient restrictives. Ces restrictions trouvaient leur fondement dans la « mission civilisatrice »³ durant la période considérée. En effet, aux exigences tenant aux droits civils et politiques, s'ajoutaient d'autres comme le service militaire, la citoyenneté française, les aptitudes intellectuelles et morales. Bien entendu, il fallait avoir des aptitudes intellectuelles. Ils s'y ajoutaient les capacités financières pour supporter les charges pesant sur l'étude. Ces formalités, avec tant d'autres, constituaient des obstacles justifiant l'absence de chambres de notaires ou de compagnies dans les colonies ; la fonction notariale étant très surveillée par les pouvoirs publics coloniaux.

A la lumière de ce qui précède, l'étude de l'originalité de la profession notariale dans les anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, à partir de l'exemple du Sénégal, peut être envisagée en suivant deux

¹ S. THIAM, « L'histoire de la procédure civile au Sénégal 1823-1964 », in M. BADJI et O. DEVAUX, dir. *De la justice coloniale aux systèmes judiciaires contemporains, Droit sénégalais*, n° 5-nov. 2006, pp. 133- 168.

² M. BADJI, *Introduction historique à l'étude des institutions publiques et privées de l'Afrique au sud du Sahara (VIII^e siècle – XX^e siècle)*, PUAM, 2021, p. 348.

³ Cf. « Jules Ferry (1885) : Les fondements de la politique coloniale (28 juillet 1885) », <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-discours-parlementaires/jules-ferry-28-juillet-1885>, consulté le 13 03 2023 à 11heures 35.

grandes lignes. D'une part, il y a une prééminence des autorités politico-administratives dans les conditions d'accès à la fonction notariale (I) et, d'autre part, un monopole d'authentification des écrits reconnu aux notaires (II).**I. La prééminence des autorités politico-administratives dans l'accès à la fonction notariale**

L'article 3 du décret du 15 avril 1893 portant séparation des fonctions du greffe et du notariat à Saint-Louis (Sénégal) précisait que les fonctions de notaire « seront remplies par des officiers publics ». Mais l'arrêté du 12 juillet 1893 (article 2) organisant le notariat au Sénégal et repris dans ses grandes lignes par le décret du 13 octobre 1934 (article 1^{er}) fixant le statut des notaires en Afrique occidentale française, qualifiaient ces derniers de « fonctionnaires publics ». Voilà pourquoi, on relevait l'omniprésence des autorités politico-administratives pour l'accès à la fonction notariale. D'ailleurs, pendant la colonisation, celle-ci se dédoublait de l'intervention des autorités judiciaires. En conséquence, la procédure de nomination laissait apparaître le concours massif des règles du droit public et des procédures administratives. Le transfert d'institutions généralement réservées à cette partie du droit dans le champ des règles professionnelles des notaires constituait une véritable rupture avec les traditions et autres usages. C'était là une des originalités du notariat dans les colonies. Le contexte colonial justifiait l'intervention des autorités politico-administratives pour l'accès à la fonction notariale. Mais des conditions préalables (A) précédaient l'entrée dans la profession (B).

A. Les conditions préalables d'accès à la profession notariale

La profession notariale de la période coloniale était strictement réglementée. Une panoplie de règles de procédure très rigoureuses était prévue pour la sélection des candidats ; les conditions d'accès étant nombreuses et complexes. Pour être admis aux fonctions de notaire, il fallait remplir un certain nombre de conditions. La législation applicable

Le notariat dans les anciennes colonies françaises

dans les anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest s'inspirait beaucoup de la loi du 25 ventôse an XI. Il s'agissait d'un ensemble de conditions cumulatives et non alternatives. Certaines d'entre elles tenaient à la personne du candidat d'autres aux études de l'impétrant.

Le candidat devait jouir de l'exercice de ses droits civils et politiques ; le décret du 13 octobre 1934 mentionnait la « jouissance de l'exercice des droits de citoyen français ». Un constat s'impose à ce niveau. C'est que cette exigence fermait dès le départ les portes du notariat aux populations indigènes¹ si l'on sait qu'à partir des communes de plein exercice, à savoir Saint-Louis et Gorée (1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887), il était instauré une organisation sociale duale, répartissant les populations entre citoyens et indigènes. Ce dualisme avait des conséquences au plan judiciaire². Aussi, le décret du 5 janvier 1910 fixant les conditions de l'électorat politique des citoyens français dans les territoires du Sénégal non érigés en communes de plein exercice faisait-il référence à l'article 14 de la loi municipale de 1884.

Or, on sait que ce texte ne s'appliquait qu'aux seuls citoyens français, à l'exclusion des indigènes non naturalisés qui ne jouissaient du droit électoral que dans la sphère des quatre communes de plein exercice, à la condition d'y être nés ; ces dernières étant complétées par l'obligation d'avoir servi la France pendant une période de dix ans dans

¹ Requérir des droits civils et politiques revenait aussi à fermer les portes du notariat aux femmes car la faculté d'être appelée aux fonctions publiques était un droit civique ou politique ; les notaires étant considérés d'une certaine façon comme des fonctionnaires publics, ceux qui étaient exclus des droits politiques ne peuvent en remplir les fonctions.

² H. SOLUS, *Traité de la condition des indigènes en droit privé, Colonies et pays de protectorat (non compris l'Afrique du Nord) et pays sous mandat*, Paris, Sirey, 1927, pp. 435 et s.

l'administration, l'armée ou être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Les lois assimilationnistes dites « Blaise Diagne » des 19 octobre 1915 et 29 septembre 1916 prises durant la troisième République n'y avaient rien changé. D'une part, elles ne reconnaissaient la qualité de citoyens français qu'aux natifs des quatre communes de plein exercice et leurs descendants. D'autre part, elles assujettissaient celle-ci à l'accomplissement du service militaire auquel ces derniers ne pouvaient se soustraire. Par ailleurs, un décret du 14 janvier 1918 récompensait les indigènes ayant servi l'armée française mais à la condition de la renonciation par l'intéressé à son statut personnel¹. La disparition de la dualité sociale n'interviendra qu'avec la loi n°46-940 du 7 mai 1946².

La règle tenant au service militaire revenait comme une sorte de leitmotiv dans presque tous les textes. Le postulant devait avoir accompli son service effectif ou en être exempté. Il y avait aussi un critère tenant à l'âge fixé à vingt-cinq ans accomplis ; un critère indispensable. C'était là un âge en dessous duquel nul ne pouvait candidater à la profession notariale. Au demeurant, les sondages archivistiques et les principaux textes n'ont pas permis de relever un âge maximum.

En plus de ces exigences, le candidat devait justifier d'un certain temps de travail qui renvoyait au stage sur lequel nous reviendrons ultérieurement³.

L'accès à la fonction notariale requérait de la part du candidat la justification de sa moralité et de sa capacité. En ce domaine, tous les textes régissant la profession s'inspiraient de l'article 42 de la loi du 25 ventôse

¹ E. J. DUVAL, *Aux sources officielles de la colonisation française 1870-1940*, Paris, L'Harmatan, 2008, p. 304.

² Dite loi Lamine Gueye, elle visait à octroyer le statut de citoyens français à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer.

³ Nous y reviendrons en étudiant l'entrée dans la fonction notariale

an XI. Conformément à cette disposition, tout candidat devait produire un certificat de chaque chambre dans le ressort de laquelle il avait travaillé et constatant sa moralité. Cette institution, après avoir procédé à toutes les investigations dont elle était le seul juge et dont elle n'avait point à faire connaître de détail, et après avoir fait comparaître le candidat devant elle, délibérait en séance secrète pour apprécier de l'opportunité d'accorder ou de refuser le certificat de moralité. Le document était toujours motivé. Eventuellement, il précisait toutes circonstances qui même si la moralité donnait satisfaction, paraissaient de nature à faire écarter la candidature. Le procureur général recueillait au préalable toutes les informations utiles sur la conduite et la moralité du candidat. Par cette démarche, il s'agissait de voir si le postulant présentait des garanties morales nécessaires du point de vue de l'exacte compréhension des activités à lui confier. En outre, au cas de réinscription, quelles peines bénéficiaient de la loi d'amnistie, car elles n'établissaient pas à la charge de leur auteur des manquements à la probité et à l'honneur.

C'est dire que la finalité de cette enquête était de rechercher si, par ses activités passées, ses attaches, son éducation, le candidat offrait les garanties suffisantes pour exercer dignement son travail en respectant les règles encadrant la profession. A cet égard, le concerné ne devait pas avoir été condamné pour agissements contraire à l'honneur, la probité ou aux bonnes mœurs. Il ne devait pas avoir été l'auteur de faits de même nature ayant donné lieu à une punition disciplinaire ou une sanction administrative de destitution, radiation ou révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation. Ces clauses étaient rigoureusement surveillées par les autorités coloniales qui se livraient à une étude minutieuse des dossiers à elles soumises.

Les recherches archivistiques permettent de donner un aperçu sur quelques dossiers de candidature à la fonction notariale au Sénégal. Le 6 février 1913, Me Minvielle, greffier en chef de la Cour d'appel de l'AOF,

demeurant à Dakar, saisissait par requête le procureur général, aux fins d'être autorisé à exercer les fonctions de notaire à la résidence de Dakar, en remplacement de Me Patterson décédé¹. Par ordonnance du président de la Cour d'appel de Dakar, Clavius Marius fut désigné comme conseiller-rapporteur, chargé de recueillir des renseignements sur la conduite du postulant et de remplir les formalités prescrites par les articles 44 et 45 de l'arrêté du 12 juillet 1893 sur l'organisation du notariat au Sénégal.

La Cour d'appel fut convoquée en Chambre du conseil, en sa séance du 17 avril 1913, à 9 heures et demi du matin. Elle était présidée par Blondeau, président de la Cour d'appel, chevalier de la légion d'honneur. Egalement, on notait la présence de Gilbert Desvallons, vice-président, chevalier de la légion d'honneur. Il y avait aussi les conseillers Filatriau, Le Faneur, Clavius Marius et Dodart. Le parquet était représenté par Legendre qui était procureur général, officier de la légion d'honneur, Paris Leclerc en tant qu'avocat général, chevalier de la légion d'honneur et Calvet, assurant les fonctions de substitut par intérim du procureur général. Mandrichi assurait le rôle de commis-greffier. A cette occasion, le conseiller-rapporteur fit connaître à la Cour que toutes les formalités avaient été remplies et avait donné connaissance des renseignements recueillis sur la conduite du candidat ainsi que des résultats de l'examen qu'il avait subi devant la commission instituée à cet effet. Sur quoi, après délibération et sur avis conforme du procureur général, la Cour émit un avis favorable à la candidature de Me Minvielle aux fonctions de notaire à Dakar qu'il sollicitait².

¹ Voir extrait des minutes du greffe de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française, séant à Dakar (Sénégal), le 17 avril 1913. ANS M15 (26).

² Extrait des minutes du greffe de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française, séant à Dakar (Sénégal), le 17 avril 1913. ANS M15 (26).

L'examen des archives nationales du Sénégal révèle d'autres exemples. Le ministre des Colonies, A. Sarraut, avait recommandé au gouverneur général des colonies Marcaillhou d'Aymeric, notaire à Mirepoix, en Ariège, qui sollicitait sa nomination en la même qualité à Rufisque, au Sénégal¹. En réponse à cette recommandation, Olivier informait que l'instruction de ce dossier suivait son cours normal quoi que retardée par l'éloignement de Marcaillhou et la lenteur des communications. Mais dès que l'instruction sera achevée, le dossier lui sera soumis conformément à l'arrêté local du 12 juillet 1893 et au décret du 15 avril 1893². Le 26 mai 1923, le gouvernement général communiqua au parquet général un câbogramme du département réclamant d'urgence l'envoi du dossier de Marcaillhou. Le gouvernement général avait, à la demande du parquet général, informé le ministère que le dossier n'était pas en état ; Marcaillhou n'ayant pas fourni à l'appui de sa demande les pièces prévues par l'arrêté du 12 juillet 1893. Par lettre en date du 21 juin 1923, le gouverneur général transmit au parquet général les pièces en question ; pièces que Marcaillhou avait adressées au conseiller Arlin et que celui-ci alors en congé avait envoyé au gouvernement général. Le 13 juillet 1923, la Cour d'appel fût appelée par son président pour émettre un avis sur la candidature de Marcaillhou³.

¹ Ministre des Colonies à gouverneur général. Paris, le 12 février 1923, ANS M15 (26).

² Gouverneur général à ministre des Colonies. Dakar, 3 avril 1923, ANS M15 (26).

³ Extrait du registre des délibérations de la Cour d'appel de l'AOF du 13 juillet 1923. Etaient présents : Boulard, président de la Cour, président ; Vigneau, Michellet, Teulon (conseillers) ; Mondragon, Montigny (conseillers, p.i.) ; Walrand, substitut du procureur général p.i, chevalier de la Légion d'honneur ; Sorano étant greffier en chef par intérim.

Mais la décision de la Cour portait qu'il y avait lieu à recourir à un complément d'enquête de moralité sur le postulant, car des renseignements, peu favorables fournis sur lui par le parquet de Pamiers étant en contradiction avec l'affirmation émise par le candidat dans sa requête en date du 19 janvier 1923. Dans celle-ci il déclarait n'avoir jamais encouru « ni blâme, ni rappel à l'ordre »¹. En transmettant l'extrait de la délibération de la Cour d'appel au Chef de la fédération, pour envoi au département, le Procureur général demandait de faire connaître les raisons du retard apporté à la transmission dudit dossier. Il prenait en même temps l'engagement de saisir le procureur général, près la Cour d'appel de Toulouse aux fins d'obtenir le plus rapidement possible les renseignements demandés².

En réponse à la communication que le gouverneur général avait faite de la dépêche ministérielle en date du 7 septembre 1923, relative à la candidature de Marcaillhou, le procureur général, chef du service judiciaire rendait compte au chef de la fédération qu'il avait reçu la réponse aux informations qu'il avait demandées au parquet général d'Agen. Ces indications transmises au conseiller-rapporteur, la Cour d'appel fût convoquée le mercredi 26 septembre 1923, à l'effet de délibérer définitivement sur ladite candidature même s'il n'avait pas encore reçu les renseignements demandés au parquet de Toulouse. La démarche avait une explication. En effet, le parquet général ne voulait pas retarder la procédure³. Suite à la transmission n° 626/g du 29 septembre 1923 du dossier de Marcaillhou, le procureur général, chef du service

¹ C'est nous qui mettons les guillemets.

² Procureur général, chef du service judiciaire, à gouverneur général. Courrier n°507/g, Dakar, le 02 août 1923, ANS M15 (26).

³ Procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général. Courrier n° 610/g, Dakar, le 25 septembre 1923, ANS M15 (26).

judiciaire, communiqua au gouverneur général les pièces jointes relatives aux sanctions disciplinaires dont ce candidat avait été l'objet dans l'exercice de ses fonctions de notaire. Ces documents ne faisaient que confirmer l'impression défavorable que la Cour d'appel et le procureur général avaient ressentie de l'examen de ce dossier¹. Faisait partie de ces pièces jointes, le certificat délivré par la Chambre des notaires de Pamiers².

Ces exemples ne sont pas les seuls. En témoigne celui de Minvielle. En effet, ce dernier, greffier en chef à la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française, avait remis son dossier de candidature au procureur général, depuis le 14 février 1922³, aux fins d'être nommé aux fonctions de notaire à Rufisque, en remplacement de Me Sol, absent de son poste « depuis un an et demi ». Peut-être savait-il Me Sol malade. Finalement, celui-ci démissionna le 13 décembre 1922⁴ pour des raisons de santé⁵. Le candidat fut nommé provisoirement par le lieutenant-gouverneur par arrêté du 24 janvier 1923⁶. Le procureur général, chef du service judiciaire, avisait le gouverneur général que le candidat, ayant rempli toutes les conditions prévues par l'article 42 de l'arrêté du 12 juillet 1893, prêtera serment et

¹ Voir procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général. Courrier n°655/g, Dakar, le 11 octobre 1923, ANS M15 (26).

² Procureur général, chef du service judiciaire, à gouverneur général. Courrier n° 733/g, Dakar, le 10 novembre 1923, ANS M15 (26).

³ Minvielle savait déjà les sérieux ennuis de santé de Me Sol.

⁴ Voir lettre gouverneur général à ministre des Colonies. Dakar, le 4 avril 1923. ANS M15 (26).

⁵ Procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général. Dakar, le 8 janvier 1923. Courrier n°19/g. ANS M15 (26).

⁶ Lieutenant-gouverneur à gouverneur général. Saint-Louis, 24 avril 1923. Courrier n° 17 I /ga. ANS M15 (26).

prendra fonction dès que le greffier désigné pour assurer l'intérim du greffe de la Cour d'appel arrivera à Dakar¹.

Ayant été admis à exercer les fonctions de notaire intérimaire, Minvielle requiert sa titularisation. A l'appui de sa requête, le candidat présenta un certain nombre de pièces requises non sans rappeler la procédure qui sied conformément aux dispositions du décret du 15 avril 1893 portant séparation des fonctions de notaire et de greffier à Saint-Louis². Minvielle ne lésinait sur aucun moyen pour se faire titulariser, quitte à utiliser des procédés non conventionnels contre ses concurrents. En atteste un courrier qu'il avait adressé au gouverneur général à l'effet de demander à celui-ci de bien vouloir appuyer sa candidature auprès du ministre des Colonies. Dans cette lettre, le postulant ne manquait pas de s'attaquer à un de ses rivaux, Marcaillhou, qu'il pensait être présenté par Me Sol (quand bien même la vénalité des offices des notaires était interdite au Sénégal) et appuyé par d'autres groupes. Selon Minvielle, Marcaillhou, n'étant jamais venu au Sénégal, ne maîtrisait pas la législation locale dont « il ignorait le premier mot » ; qu'il ne connaissait pas du tout le régime très compliqué de la propriété foncière qui n'existe pas en métropole et qu'il ne connaissait absolument rien du statut des musulmans et des coutumes locales³.

A la date du 24 mars 1923, Rouvin, prédécesseur du procureur général, chef du service judiciaire, adressait au gouverneur général, en vue de leur transmission au département, deux dossiers relatifs aux candidatures de Minvielle et un autre du nom de Romain étant receveur de

¹ Procureur général, chef du service judiciaire, à gouverneur général. Dakar, le 16 février 1923. Courrier n°118/g. ANS M15 (26).

² Minvielle à procureur général, chef du service judiciaire. Rédigé d'abord le 14 février 1923, ce courrier a été réitéré le 17 février 1923. ANS M15 (26).

³ Minvielle à gouverneur général. Dakar, le 12 mars 1923. ANS M15 (26).

l'enregistrement, à Dakar, tous deux candidats à l'étude de Me Sol, notaire décédé. Les titres de Minvielle ne manquèrent pas d'inquiéter le chef de la fédération. A partir de cette date, le parquet général avait dû prendre connaissance de certains actes reprochés à ce postulant et qui, s'ils étaient exacts, révéleraient une âpreté au gain particulièrement regrettable chez un officier ministériel.

D'une part, nommé administrateur d'un règlement transactionnel, Minvielle se serait fait allouer comme honoraires des sommes exagérées paraissant, au procureur général, ne pouvoir s'expliquer que par l'inexpérience de jeunes magistrats, influencés par la personnalité du bénéficiaire. L'une de ces taxes était d'ailleurs frappée d'opposition. D'autre part, au sujet du règlement de la succession Boyer dont Minvielle avait été chargé depuis plusieurs années, le président du Tribunal de Dakar avait reçu une réclamation d'un des héritiers se plaignant de ne pouvoir, nonobstant de nombreuses demandes, obtenir des comptes de Minvielle et alléguant, par ailleurs, que celui-ci se serait rendu personnellement acquéreur de créances litigieuses dépendant de ladite succession. Il était alors à croire, selon le procureur général, que Minvielle pourrait donner des explications suffisantes sur les griefs relevés contre lui. Mais en l'état, il ne lui paraissait pas possible de formuler une quelconque conclusion ; des explications nécessaires devant être demandées au requérant dès son retour à la colonie¹.

Pourtant, le procureur général, chef du service judiciaire, Rouvin, avait dès le 26 mars 1923, attiré tout particulièrement la bienveillante attention du gouverneur général sur la candidature de Minvielle. Il appuyait fortement celle-là. En effet, selon lui, le candidat, en service depuis trente-

¹ Procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général. Dakar, 7 décembre 1923, courrier n° 797/g, ANS M15 (26).

quatre ans en Afrique occidentale française avait eu à maintes reprises à exercer et avec la plus grande compétence des activités de notaire intérimaire. Par exemple, le ministère public n'avait pas manqué de souligner qu'en 1913 lors de la vacance de la charge de Dakar, le requérant était le candidat agréé par le département. Seules des raisons personnelles l'avaient empêché d'accepter l'offre à lui faite de remplacer Me Patterson. Selon le chef du service judiciaire, Minvielle possédait une grande expérience doublée d'une indiscutable honorabilité et sa nomination au grade de chevalier de la légion d'honneur n'en était que juste récompense¹.

Le demandeur, Minvielle, semblait disposer d'un bon porte-feuille de relations. En tous cas, il bénéficiait des recommandations de personnalités de toute importance. En témoigne, celle faite par Georges Barthélémy, député du Pas-de-Calais, tendant à appuyer sa candidature². En réponse à ce courrier, le chef de la fédération rappelait que la nomination aux fonctions sollicitées était de la compétence du ministre des Colonies³. Minvielle avait bénéficié aussi de l'appui du Grand Orient de France et de ses amis de Dakar⁴. Mais les recherches effectuées aux archives nationales du Sénégal n'ont pas permis de retrouver la réponse à cette lettre de recommandation.

On peut en dire de même pour Romain. Celui-ci avait été recommandé par Diagne, député du Sénégal⁵ qui attirait l'attention du ministre des

¹ Procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général. Dakar, le 26 mars 1923, courrier n° 215/g. ANS M15 (26).

² Député à gouverneur général. Paris, le 16 avril 1923. ANS M15 (26).

³ Gouverneur général à député. Dakar, le 30 mai 1923. ANS M15 (26).

⁴ Secrétaire général du Grand Orient de France à gouverneur général. Paris, 4 mai 1923. Courrier n°39438. ANS M15 (26).

⁵ Probablement, il s'agissait de Blaise DIAGNE, habitant au 4, avenue Alphonse XIII, - 14^e.

Colonies sur la candidature précitée de Romain. En réponse à cette recommandation, le ministre des Colonies répondait que celle-ci ne pourrait être utilement examinée que si elle était présentée par le gouverneur général. Le ministre promettait d'en parler avec le chef de fédération¹. Ce que du reste confirme ce haut fonctionnaire². Le député Candace avait également recommandé Romain qu'il présentait comme conservateur des hypothèques et de la propriété foncière. Le 12 mars 1923, le ministre des Colonies répondait dans le même sens qu'il avait répondu au député Diagne du Sénégal³.

En transmettant au ministre des Colonies, Sarraut, le dossier de Marcaillou, en concurrence avec Minvielle et Romain, le gouverneur général avait fait parvenir au ministre un rapport adressé au chef de la colonie en date du 7 décembre 1923 par le procureur général, chef du service judiciaire, signalant les faits ci-dessus reprochés à Minvielle. Egalement, la Cour d'appel, dans sa délibération du 26 septembre 1923⁴ concernant Marcaillou avait émis un avis défavorable sur la candidature de celui-ci sans attendre les renseignements demandés au parquet général de Toulouse que celui-ci avait envoyé au procureur général, chef du service judiciaire de l'AOF, par lettre du 21 septembre 1923.

Pour lui permettre d'examiner en toute connaissance de cause les titres de chacun des candidats, le ministre des Colonies demandait au gouverneur général de saisir, à nouveau, le procureur général à l'effet de

¹ Ministre des Colonies à gouverneur général. Paris, le 1^{er} mars 1923. ANS M15 (26).

² Gouverneur général à ministre. Dakar, le 23 mars 1923. ANS M15 (26).

³ Paris, le 12 mars 1923. ANS M15 (26).

⁴ Procureur général, chef du service judiciaire, à gouverneur général. Dakar, le 29 septembre 1923, courrier n° 626/g, ANS M15 (26).

provoquer des délibérations complémentaires de la Cour d'appel sur les candidatures de Minvielle et Marcaillou ; la Haute juridiction n'ayant pas encore eu les éléments nécessaires pour apprécier la gravité réelle des faits imputés à l'un et à l'autre de ces candidats¹. Le gouverneur général, Dirat, rentrait au procureur général, chef du service judiciaire, les dossiers suscités à l'effet de provoquer des délibérations complémentaires de la Cour d'appel². Le procureur général répondit à ce courrier non seulement en envoyant les informations demandées mais aussi en y joignant le dossier d'Adélaïde, candidat à la seconde charge créée à Dakar³. Sur le fondement de cette réponse, le gouverneur général, Carde⁴, transmit les informations demandées au ministre des Colonies⁵.

A la lumière de ces exemples, on peut retenir que les pouvoirs publics coloniaux attachaient une attention toute particulière à la moralité de tout candidat à l'inscription au notariat.

¹ Ministre des Colonies à gouverneur général de l'AOF. Paris, 21 janvier 1924. ANS M15 (26).

² Gouverneur général, Dirat, à procureur général, chef du service judiciaire. Courrier confidentiel, n° 116 du 12 février 1924. ANS M15 (26).

³ Procureur général, chef du service judiciaire à gouverneur général de l'AOF. Courrier arrivé. Dakar, le 31 mai 1924. ANS M15 (26).

⁴ Jules Carde, de son vrai nom, Jules Gaston Henri Carde (1874-1949) fut un administrateur colonial français. De 1923 à 1930, il occupera les fonctions de gouverneur général de l'AOF, en remplacement de Martial Merlin. C'est sous son magistère que fut posée la première pierre de la cathédrale du Souvenir africain à Dakar. A cette occasion, on pouvait, noter entre autres, la présence de Blaise Diagne, député du Sénégal. Le gouverneur général entendait mettre l'accent sur le développement économique, la santé publique et l'éducation. En partance pour l'Algérie, le gouverneur général Jules Brévié prend le relais.

⁵ Gouverneur général Carde à ministre des Colonies. Courrier du 10 juin 1924. ANS M15 (26).

Ces précisions étant faites, le dossier de candidature s'accompagnait d'une requête. Toutes les pièces, y jointes, à déposer au greffe de la juridiction devaient être visées. A partir de ce moment, le chef du service judiciaire autorisait le postulant à se présenter devant la Cour. Le président de la Haute juridiction désignait un rapporteur chargé de recueillir des renseignements sur la conduite du requérant et de lui faire subir un examen en présence du receveur de l'enregistrement, d'un notaire ou à défaut d'un avocat-conseil et d'un membre du parquet indiqués par le procureur général. Pour les colonies françaises en Afrique de l'Ouest, les textes consultés ne donnaient aucun détail relativement à la façon dont l'examen était organisé dans les colonies françaises en Afrique de l'Ouest.

Mais en France, il s'agissait d'une épreuve écrite comportant la rédaction d'au moins deux formules d'actes et d'une épreuve orale portant sur l'ensemble des connaissances juridiques nécessaires à l'exercice du notariat. Dans son commentaire de la loi du 16 mars 1803, Gagneraux évoque un interrogatoire fait isolément pour chacun des candidats portant sur les principes de la constitution, les fonctions et les devoirs de notaire public et enfin sur la rédaction d'un acte dont le programme était donné par les juges et rempli sans déplacer par les aspirants¹. Il était, par conséquent, à la fois un contrôle des connaissances et la clé sans laquelle on ne pouvait entrer dans la profession, car tout candidat carent faisait l'objet d'un ajournement ; ne pouvant subir une nouvelle évaluation pendant une durée d'un an. C'est dire que le

¹ L. GAGNERAUX *et al. Commentaire de la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803), contenant organisation du notariat*, Paris, chez M. L. GAGNERAUX, 1864, tome 2nd, p. 227.

prétendant à l'emploi de notaire devait faire preuve de suffisamment de connaissances en droit qui constituait le fondement de son art.

L'autre étape dans la procédure consistait à afficher un extrait de la requête pendant un mois, avec le nom du rapporteur, aussi bien dans l'auditoire de la Cour que dans celui du tribunal dans le ressort duquel le postulant doit exercer. L'extrait de la requête était aussi inséré à trois reprises et à huit jours d'intervalle dans le journal officiel ou dans les feuilles publiques de la colonie. A l'expiration de ces délais, le conseiller choisi faisait son rapport en chambre du conseil ; le procureur général entendu, émettait un avis transmis par ce dernier au gouverneur, à charge pour celui-ci de délivrer, s'il y avait lieu, une commission provisoire au postulant. La commission fixait au même moment le lieu de résidence du prétendant. Les commissions des notaires étaient, à la réquisition du ministère public, lues en audience et transcrites sur un registre du greffe.

Comme on le constate, le pouvoir de nomination aux fonctions de notaire accordait une grande place notamment au chef de la fédération et au procureur général, chef du service judiciaire. Les autorités politico-administratives et celles judiciaires ressemblaient à des proconsuls eu égard à l'importance de leurs pouvoirs, car ils agissaient sur le fondement d'une délégation du gouvernement métropolitain.

Avec le décret du 13 octobre 1934, on observe une tendance à plus de professionnalisation dans la procédure de recrutement des notaires. Désormais la commission de recrutement se renforçait de l'avocat général le plus ancien. Après avoir convoqué les candidats, si elle le jugeait important, pour entendre leurs explications, elle vérifiait leurs titres pour faire subir ensuite à ceux d'entre eux qui ne bénéficiaient de la dispense, avec l'adjonction d'un notaire de préférence le plus ancien en exercice dans le ressort désigné au début de chaque année par le chef du service judiciaire et d'un agent supérieur de l'administration de l'enregistrement désigné en même temps par l'autorité compétente, un examen professionnel dont le programme et les conditions étaient déterminés par

arrêté du gouverneur général et approuvé par le ministre des Colonies. Mais en aucun cas, le notaire membre de la commission ne pouvait être celui en l'étude duquel un candidat accomplissait sa cléricature. C'était pour éviter très probablement des conflits d'intérêts. C'est pourquoi, si le notaire était seul présent dans le ressort, un magistrat désigné le chef du service judiciaire se substituait à lui.

Des situations de dispense d'examen existaient. Elles profitaient aux anciens notaires et aux titulaires du diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire dans la métropole ou un territoire relevant du ministère des Colonies où il existait un examen équivalent et les candidats ayant subi un examen professionnel au grade de premier clerc¹. La commission établissait ensuite par ordre de mérite une liste des candidats lui paraissant présenter les meilleures garanties de savoir et de moralité. Celle-ci comportait six noms, sauf si le nombre des candidats présents ou jugés aptes à exercer les fonctions notariales était inférieur à ce chiffre. La Cour d'appel réunie en Assemblée générale, après délibération, choisissait trois candidats parmi les six préalablement à elle présentés par la commission. Les dossiers des trois candidats ainsi désignés étaient adressés, avec procès-verbal des délibérations, au gouverneur général chargé de les faire parvenir au ministre des Colonies avec son avis motivé. A partir de ce moment, les titulaires des charges étaient nommés par décrets rendus sur la proposition du ministre des Colonies.

Lorsque tous les critères exigés étaient remplis et vérifiés de façon rigoureuse par l'autorité, le candidat se voyait nommer aux fonctions de notaire. C'était là une première étape. La deuxième qui n'était pas la moins compliquée correspondait à l'entrée dans la profession.

¹ Article 75-B, décret du 13 octobre 1934, *op. cit.*, p. 1049.

B. L'entrée dans la profession notariale

L'entrée dans la fonction notariale constituait un moment crucial dans la vie du notaire. Elle requérait des formalités particulières à tout point de vue. Effectivement, les débuts de l'activité imposaient au professionnel des principes affirmés ; les premières années étant régie par une réglementation spéciale exigeant la constitution d'un cautionnement, la prestation d'un serment, l'accomplissement d'un stage et enfin la fixation de la résidence. En outre, pour anticiper sur les absences, fut préconisé le recours aux aspirants, aux intérimaires et à l'honorariat.

Au rang des formalités à accomplir par le candidat nommé à la fonction notariale, figurait avant tout le dépôt d'un cautionnement. S'il en était ainsi, c'est parce que la responsabilité professionnelle des notaires à l'égard de leur clientèle devait être garantie. C'est pourquoi, était exigée la constitution de celle-ci spécialement affectée au règlement des condamnations prononcées contre le notaire par suite de l'exercice de ses fonctions¹. A l'époque coloniale, à Saint-Louis, elle était réglée par l'arrêté du 12 juillet 1893 la fixant à 5 000 francs (en argent) ou 8 000 francs (en immeubles). Mais de façon transitoire, l'arrêté assouplissait la durée de sa constitution avec un délai de trois mois accordé à son titulaire. Déposé en immeubles, le cautionnement était reçu et discuté par le procureur de la République du lieu, chargé de pourvoir à l'ensemble des diligences nécessaires. Il faut signaler également que si la loi du 25 ventôse an XI (16 mars 1803) avait précisé que les notaires accomplissaient leur mission

¹ Article 39, arrêté du 12 juillet 1893.

sans patentes¹, c'est-à-dire un impôt direct auxquels étaient assujetties les professions industrielles considérées comme des propriétés des personnes qui les exerçaient², en revanche les textes organisant la profession dans les colonies françaises en Afrique de l'Ouest restaient muets sur la question.

Sous réserves de ces précisions, il faut mentionner que lorsque le montant se trouvait employé en tout ou en partie, le notaire était suspendu de ses fonctions jusqu'à ce qu'il ait été entièrement rétabli. Le défaut de rétablissement du cautionnement dans un délai de six mois entraînait la démission du notaire et, en conséquence, le remplacement de celui-ci.

Au fur et à mesure que de la colonisation avançait, l'arsenal juridique se faisait plus précis. La notion de « faute » du notaire apparaissait dans les textes. Effectivement, conformément au décret du 13 octobre 1934, le cautionnement garantissait les sanctions susceptibles d'être prononcées contre les notaires du fait « des fautes commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions ». Un long article 61 revenait sur le cautionnement. Déposé au compte des capitaux à inscrire au Trésor, ce montant était fixé, aussi bien pour les notaires en exercice que pour ceux qui allaient être nommés, à cent mille francs pour ceux de Dakar contre cinquante mille francs pour les autres. Il se constituait en espèces ou en titres nominatifs émis ou garantis par l'Etat français. Ces titres étaient pris pour leur valeur calculée d'après le cours moyen officiel de la bourse de Paris du quinzième jour précédent celui du versement ou, si celui-ci était férié, du

¹ La loi du 29 septembre - 6 octobre 1791 les avait dispensés de la patente. Mais la loi du 6 fructidor an IV reconduisait la mesure. Finalement, c'est la loi du 25 ventôse an XI qui la leur enleva.

² L. GAGNERAUX *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

premier jour ouvrable qui le précédait. Cependant, cette valeur ne pouvait, quel que soit ce cours, dépasser le pair.

Lorsque, par suite de diminution du cours moyen officiel des titres déposés la valeur de l'engagement se trouvait réduite de plus du cinquième, celui-ci devait être aussitôt rétabli à sa valeur initiale à travers un dépôt additionnel en titres ou espèces. Dans une telle éventualité, la valeur aussi bien des nouveaux titres que des ceux déjà déposés, se trouvait déterminée par le cours moyen officiel de la Bourse de Paris du quinzième jour précédent ce dernier versement ou, si celui-ci était férié, du premier jour ouvrable qui le précédait. Egalemente, le cautionnement initial devait être reconstitué en cas d'emploi total ou partiel sans qu'il y ait lieu, toutefois, de tenir compte de la proportion du cinquième sus-indiquée. A défaut de le faire, le notaire encourrait la suspension. Celle-ci ne pouvait excéder six mois. Autrement, le notaire était considéré comme démissionnaire et remplacé d'office. En revanche, si à la suite d'une évaluation des cours officiels moyens, la valeur réelle du cautionnement dépassait de plus d'un cinquième la valeur nominale exigée, la restitution de l'excédent pouvait être, sur sa demande, obtenue par le notaire. Cette restitution était, toutefois, obligatoirement limitée aux titres ayant fait l'objet de dépôts complémentaires ; les titres initiaux ne pouvant, sous aucun prétexte, être restitués ou échangés et devant rester affectés à la garantie jusqu'au remboursement définitif.

Après avoir déposé le cautionnement, les notaires prêtaient un serment comme les magistrats, les avocats, les huissiers de justice, donc à l'instar de tous les professionnels du droit. Dans le contexte colonial, la formalité s'accomplissait à l'audience du tribunal de leur ressort dans les deux mois suivant leur nomination et sur la présentation de l'original de la commission, le tout à peine de déchéance, car la vacance d'une charge ne devait pas durer très longtemps. Les notaires n'entraient en fonction qu'à compter de ce jour. Dans le cadre de leur mission, les notaires devaient être irréprochables. Il s'agissait pour eux de montrer leur

engagement de remplir leur mission avec « exactitude et probité »¹ qui renvoyait à « un soin scrupuleux dans l'application de la loi et de la justice, une délicatesse toute particulière, une sensibilité raffinée dans la juste appréciation de ce qui peut être fait et dans ce qui doit être évité »².

C'est pourquoi, pesait sur eux l'obligation de faire enregistrer le procès-verbal de prestation de serment au secrétariat de la municipalité de leur lieu de résidence, au greffe de la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française. Il leur était aussi fait obligation, avant d'entrer en fonction, de déposer au greffe du tribunal de leur ressort, ainsi qu'au secrétariat de la municipalité, leur signature et leur paraphe. Mais curieusement, ni les décrets et arrêtés de 1893, ni l'arrêté portant organisation de la fonction notariale en AOF en 1934 ne donnaient la formule de ce serment. Mais l'article 44 de l'ordonnance du 24 mai 1837 disposait déjà que les membres de l'ordre judiciaire³ et les notables prêteraient, avant d'entrer en fonction, le serment dont la teneur suit : « Je jure devant Dieu de bien et fidèlement servir le Roi et l'Etat, de garder et observer les lois, ordonnances, arrêtés et règlements en vigueur dans la

¹ Ce sont là les termes utilisés par les articles 47 de l'arrêté du 12 juillet 1893 organisant le notariat au Sénégal et 91 du décret du 13 octobre 1934 fixant le statut des notaires en Afrique occidentale française.

² L. RAUCENT, *Fonctions et statut des notaires*, Bruxelles, Louvain-la-Neuve, Académia-Bruylants, 1988, p. 84.

³ Aux termes de la loi du 31 août 1830, tous les fonctionnaires publics en exercice avaient l'obligation de prêter serment de fidélité au roi des Français et à la Charte constitutionnelle. La question s'était alors posée de savoir si les notaires avaient la qualité de fonctionnaire de l'ordre judiciaire. La réponse, affirmative, venait d'une circulaire du garde des Sceaux du 8 janvier 1831. Les jurisdictions, saisies du même problème, avaient donné la même solution. Effectivement, il fut ordonné aux notaires de prêter serment sous peine d'être considérés comme démissionnaire. Jugement tribunal Vitré, 2 février 1831 (*Mémorial*, 1900).

colonie et de m'acquitter de mes fonctions en âme et conscience »¹. L'exégèse de ce texte permet de dire que le serment avait un caractère politique, civil et religieux.

Le caractère politique s'expliquait par le fait que le notaire jurait d'être fidèle au roi et à la charte constitutionnelle et d'obéir aux lois de l'Etat. Il était civil, car celui qui le prêtait jurait spécialement de remplir sa fonction avec exactitude les devoirs de son état ou de sa profession. Enfin, il comprenait un aspect religieux dans la mesure où le fonctionnaire public prenait Dieu à témoin de la sincérité de ses promesses². Le serment constituait le fondement de la déontologie du notaire vis-à-vis de lui-même, de l'Etat, de ses clients et de ses confrères. Il consistait en un engagement moral et professionnel et engageait le notaire durant toute sa vie professionnelle, à l'acceptation sans aucune réserve de règles morales et professionnelles. Le serment relevait de l'honneur, la loyauté, du désintéressement, de la confraternité, la modération et la courtoisie. En relève deux traits essentiels, à savoir la parole-action et la parole-sanction³. La première fonde la vérité d'un dire ou d'un faire, engendre un corps social. Elle fait entrer l'individu dans un groupe initiatique, professionnel. La seconde consiste en un serment qui condamne le menteur ou l'infidèle. La parole de celui-ci est celle de malheur contre soi. Comme le criminel qui se met en marge de la société et encourt le

¹ Ordonnance du Roi du 24 mai 1837 concernant l'organisation judiciaire du Sénégal, *op. cit.*

² L. GAGNERAUX *et al.*, *op. cit.*, p. 69 et s.

³ R. VERDIER, « Une parole-action, une parole-sanction », in *Le serment*, REAHJ, Séminaire 1985-1988, CDC, Université de Paris X-Nanterre, avec le concours du CNRS, du ministère français de la Justice et de l'ACCT, publidix, note d'ouverture, p. XIII-XIV.

bannissement, le parjure s'expose à la malédiction de son groupe ou de soi-même, à la justice des hommes ou à celle des dieux¹.

L'entrée dans la fonction notariale supposait aussi l'accomplissement d'un stage. En effet, le postulant devait remplir un certain temps de travail. Il s'agissait du stage fixé à six années entières et consécutives dont une au moins en qualité de premier clerc soit dans une colonie française, soit en France. Les clercs étaient les employés du notaire qui, dans son étude et sous sa direction, contribuaient aux travaux de la profession, à l'exclusion de ceux qui, tout en travaillant habituellement dans l'étude, avaient une autre occupation principale². En principe, cette période ne devait pas être interrompue, sauf pour l'accomplissement des devoirs imposés par les lois militaires. On peut comprendre par-là que les candidats aux fonctions de notaires rappelés sous les drapeaux ou maintenus au-delà de la durée légale du service militaire bénéficiaient

¹ Dans beaucoup de sociétés en Afrique ancienne, en l'absence de preuves suffisantes, le tribunal laisse le soin aux dieux de juger en recourant au système des ordalies où le serment joue un rôle important.

² Relativement aux affaires dont ils sont chargés dans les domaines qui se rattachent directement et nécessairement à l'exercice de leur emploi, les clercs de notaire sont les préposés et les mandataires de celui-ci. Un arrêt rendu à Nancy le 5 août 1871 (*D. P.* 72. 2. 77) a retenu que le premier clerc est le mandataire du notaire et l'oblige dans tous les actes où la présence de cet officier public n'est pas une condition essentielle de leur validité. Cependant, si étendue que soit la responsabilité des notaires pour les fautes commises par leurs clercs au préjudice des clients, celle-ci suppose que les clercs ont agi comme préposés des notaires. Req. 10 mai 1938, *D. P.* 1939. 1. 70. Aussi, le notaire ne saurait être tenu civillement responsable des agissements d'un de ses clercs qui a agi pour son compte personnel en utilisant dans d'un but lucratif, en dehors de l'étude, les renseignements qu'il avait pu se procurer par ses fonctions (Trib. Civ. Seine, 16 décembre 1936, *Gaz. Trib.* 2 mai 1937).

d'une réduction de stage égale au temps qu'ils avaient accompli excédant la durée légale. Cette réduction ne pouvait, toutefois, dépasser la moitié du temps de stage réglementaire. Par ailleurs, si le candidat était licencié en droit ou titulaire du certificat d'aptitude délivré par les écoles de droit des colonies, il voyait la durée de son stage réduit à deux années. En outre, n'était assujetti qu'à la condition d'un an de stage dans une étude de la colonie, celui qui justifiait avoir été deux ans premier clerc dans une étude en France. La législation coloniale avait prévu une dispense du temps de stage. Pouvaient bénéficier de cette mesure, les postulants justifiant avoir exercé pendant cinq ans au moins des fonctions judiciaires en France ou dans les colonies, les receveurs de l'enregistrement, les avocats et avoués ayant cinq ans d'expérience professionnelle. Le texte ne cite pas, cependant, dans ces dérogations des raisons d'ordre sanitaire comme en France¹.

Le décret du 13 octobre 1934 revenait sur la question du stage pour préciser, en effet, que le stage pouvait aussi être effectué dans tout territoire relevant du ministère des Colonies où le grade de premier clerc n'était conféré qu'à la suite d'un examen professionnel. Une autre précision était la réduction de la durée du stage pour tout candidat titulaire d'un diplôme de docteur ou d'un diplôme délivré par une école de notariat reconnue par l'Etat². Un décret du 1^{er} mai 1905 réglementait les écoles de notariat en France, le régime des études, l'examen de sortie et la délivrance du diplôme de ces écoles³. Mais il n'est pas inutile de signaler

¹ Article 36, loi 25 ventôse an XI, modifiée par la loi des 12 août 1902 et 11 février 1905.

² Article 75, décret du 13 octobre 1934, *op. cit.*, p. 1049.

³ L. A. BARRIERE, « Les débuts de l'enseignement du droit notarial à l'Université de Lyon (1876-1921), in L. A. BARRIERE, P. DELAIGUE, D.

qu'une telle institution n'existant point en Afrique occidentale française où l'administration coloniale se battait pour l'implantation de l'école française dans ses colonies.

Comme si les autorités coloniales voulaient davantage fermer les portes du notariat des colonies aux fonctionnaires, elles exigeaient désormais une expérience de dix ans pour être dispensé de la condition tenant au stage mais dont au moins cinq dans les colonies ou territoires relevant du ministère des Colonies. Etaient concernés par la mesure, les magistrats des Cours d'appel et des tribunaux les greffiers en chef des Cours et tribunaux civils, munis du diplôme de licencié en droit, les avocats, les avoués, les avocats-défenseurs, les receveurs et les agents supérieurs de l'administration de l'enregistrement. Il s'y ajoutait les greffiers en chefs des cours et tribunaux civils non pourvus du diplôme de licencié en droit.

Le notaire paraissait comme un expert. Cependant, son savoir se construisait progressivement. Il est vrai que sa qualité était d'étudier des règles, de se perfectionner continûment dans son activité, de ne pas connaître l'inactivité. Mais le jeune notaire devait parfaire sa formation d'une expérience pratique avérée lui permettant de comprendre la complexité des procédures et du droit en usage dans son ressort. En outre, de la lecture des dispositions qui encadraient le stage, on peut en déduire que celui-ci était une période d'observation précise, visant à encadrer la formation professionnelle du notaire stagiaire, de vérifier son aptitude, sa probité, sa droiture, sa loyauté et ses mœurs. Seulement au cours du stage, l'accomplissement de certains actes lui était provisoirement proscrit. Ainsi compris, le stage était fondamental,

DEROUSSIN, C.L. ROSAZ, *Mélanges en l'honneur du Pr Nicole Dockès*, éditions la Mémoire du Droit, 2018, p. 73.

obligatoire et utile pour donner au professionnel une certaine expérience, pour lui apprendre des usages que sa formation si poussée fût-elle ne lui aurait pas permis de maîtriser.

En France, le notaire s'obligeait à la condition de résidence garantissant l'exercice régulier, direct, correct et indépendant de la profession. La même tradition existait aux colonies où ce critère faisait l'objet d'une réglementation rigoureuse. Le notaire exerçait ses fonctions dans le ressort du Tribunal de première instance où il résidait. L'acte de nomination déterminait le lieu¹. Il visait à permettre au notaire d'exercer son activité de façon juste, en empêchant la concurrence et de fidéliser la clientèle. Voilà pourquoi sa violation constituait « une contravention ». En conséquence, le notaire était considéré comme démissionnaire. D'où le pouvoir reconnu au procureur général, après avoir pris l'avis du tribunal, de proposer au gouverneur le remplacement provisoire qui devenait définitif après l'approbation du président de la République. Le décret du 13 août 1934 confirmait cette prescription en y ajoutant que l'acte de nomination qui déterminait le lieu de résidence était transmis comme ampliatif au procureur général, près la Cour d'appel. Mais la notion de « contravention » avait disparu du décret à cette date. Effectivement, les notaires aux colonies étaient astreints, comme leurs confrères métropolitains, à une résidence fixe. Toutefois, la rigueur des conditions climatiques en outre-mer auxquelles s'ajoutait la distance par rapport à la métropole exposaient souvent les notaires à de longues absences avec tous les risques matériels qui en résultait. C'est pourquoi, l'infraction à l'obligation de résidence pouvait résulter soit d'une absence prolongée du notaire avec ou sans autorisation ou de ce que l'étude notariale n'était pas établie au lieu fixé.

¹ Articles 3 et 5, arrêté du 12 juillet 1893, *op. cit.*, p. 300.

La fixation de la résidence avait un lien avec la limitation du nombre. Il s'agissait de permettre aux notaires de satisfaire aux besoins des sujets de droit mais aussi de vivre de leur travail¹. Ainsi, la recherche d'une technique permettant de maîtriser les charges avait amené le législateur à créer ces dernières au cas par cas et même souvent à maintenir carrément le cumul des fonctions. Par exemple, conformément au droit en vigueur en 1893, les autorités créèrent dans un premier temps une charge pour le premier arrondissement. Mais concernant le deuxième arrondissement, elles indiquaient simplement que les fonctions de notaires « continueront à être remplies par le greffier des tribunaux conformément à l'article 30 du décret du 15 mai 1889 »². Et qu'en cas de création de nouvelles charges en conformité avec le décret du 15 avril 1893, ces dernières seraient en tout ce qui les concernait régies par les dispositions de l'arrêté du 12 juillet 1893.

En fixant le statut du notariat en Afrique occidentale française en 1934, l'autorité coloniale autorisait les notaires en exercice à conserver le bénéfice de leur investiture. Ainsi, les cinq charges existantes en AOF, à savoir les deux études de notaire de Dakar, l'étude de Rufisque et celles de Kaolack et de Saint-Louis restaient maintenues. Dans les autres circonscriptions judiciaires de la colonie, les fonctions de notaires « continueront » à être remplies par les greffiers des tribunaux de première instance et des justices de paix à compétence étendue

¹ L. GAGNERAUX *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

² « Un seul fonctionnaire exerce l'emploi de greffier près les diverses juridictions établies au siège de sa résidence. Il réunit à ces fonctions celles de notaire ». Article 30, décret du 15 mai 1889, *JORF*, 19 mai 1889, p. 2319.

conformément à l'article 57 du décret du 16 novembre 1924¹ et celui du 13 mai 1931. Cependant, ces fonctions pourraient leur être retirées individuellement par arrêté du gouverneur général, sur la proposition du chef du service judiciaire, suivant les besoins de l'organisation notariale.

Le souci de limiter les charges avait conduit les pouvoirs publics à préciser que lorsque les notaires ou greffiers-notaires se trouvaient dans l'impossibilité de se déplacer sur un point désigné de leur résidence, les administrateurs des colonies continueraient à procéder dans les conditions prévues à l'article 9 du décret du 22 septembre 1887 aux prescriptions duquel ils seraient tenus de se conformer. Or, ledit article énonçait que : « En cas de nécessité absolue et lorsque le greffier-notaire ne pourra pas se transporter sur les lieux, l'administrateur recevra les testaments et les procurations en brevet et procédera aux inventaires en se conformant à la législation existante en la colonie ». Le décret déterminait les attributions des administrateurs coloniaux au Sénégal². Mais dans tous les cas les greffiers et les administrateurs des colonies investis de la fonction notariale n'exerçaient que dans l'étendue du ressort de la juridiction ou de la circonscription à laquelle ils étaient affectés.

Il est extrêmement difficile de retracer les origines sociales des notaires dans les anciennes colonies françaises de l'Afrique de l'Ouest. Les enquêtes menées dans les archives nationales du Sénégal n'ont pas permis de résoudre la problématique. La chemise intitulée « Cahiers des dépôts et serments 1868 à 1886 »³ ne donne aucun aperçu sur la question¹. Le

¹ Décret du 16 novembre 1924 portant réorganisation du service de la justice dans les colonies relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française.

² Cf. P. DISLERE, *Traité de législation coloniale*, Paris, Paul Dupont, 1906, II^e partie, pp. 923-926.

³ ANS 5M100 (184).

même cas de figure semble prévaloir dans les centres de recherches des autres pays². L'absence de Chambres de notaires à l'époque considérée renforce ce blocage. Mais en exploitant les affaires suivies par certains notaires ou qui en tenaient lieu³, on peut sans risque de se tromper affirmer que ces derniers provenaient presque tous de la métropole et occupaient, pour certains, la scène politique. Quelques-uns seulement étaient originaires des quatre communes de plein exercice du Sénégal du fait de leur statut de citoyens français. L'accès des autochtones à la profession n'est intervenu que tardivement.

Les archives nationales du Sénégal retiennent encore que Maître Victor Gervais Protails Mangeard fut le premier greffier-notaire connu à Gorée le 24 mars 1817⁴. Il cumulait ses fonctions avec celles d'officier d'Etat civil. En cette dernière qualité, Me Mangeard, greffier du Tribunal de première instance de Gorée signait le 20 juillet 1824 l'acte notarié n° 982⁵. Après la prise de l'arrêté du 12 juillet 1893 portant organisation du notariat au Sénégal, Me Jean Louis Baptiste Raoult Rivet, ancien greffier de Gorée puis de Saint-Louis cessa ses fonctions de greffier et ouvrit la voie à

¹ Les conditions de conservations des dossiers rendent leur exploitation très difficile.

² Le site www.senegalmetis.com n'offre pas non plus beaucoup d'informations sur la question.

³ Nous avons déjà vu quelques cas dans le cadre de leur nomination. Nous reviendrons sur d'autres dans la deuxième partie en abordant le point relatif à l'exercice de la profession de notaire.

⁴ M. L. CISSE et M. SEYE, *Archives notariées de Saint-Louis du Sénégal et dépendances*, ANS, Répertoire de la sous-série 4Z2, 2001, p. 3.

⁵ Il s'agissait d'un acte d'affranchissement et d'engagement à temps du nommé Latsouc Faye. Mais d'ordinaire ces actes relevaient des compétences de l'officier d'Etat civil. ANS Notariat de Gorée, 1Z 25.

l'émancipation des offices notariaux qui vont quitter dorénavant l'enceinte des tribunaux¹.

Augustin Henri Louis Guillabert, issu d'une famille métisse dont le fondateur était originaire de Marseille, est né en 1866 à Saint-Louis et fils d'un conducteur de travaux, petit-fils du premier Guillabert établi au Sénégal. Receveur de l'enregistrement après avoir effectué ses études à Toulouse avant de devenir notaire, il s'engagea en politique. Élu membre du Conseil général en 1906, il en devint le président de 1916 à 1918 puis présida aux destinées du Conseil colonial entre 1921 et 1923. En conséquence de la défaite de François Carpot aux élections législatives de 1914, il s'allia avec Blaise Diagne et se présenta comme l'un des rares métis de l'époque influents dans la vie politique sénégalaise. Augustin Henri Louis Guillabert décéda en 1932 à Marseille mais fut enterré à Saint-Louis².

Jean Silvandre (Jean Chrysostome Antoine Silvandre) est né le 27 janvier 1896, à Schoelcher en Martinique. Fils d'un notaire et d'une institutrice et directrice d'école, son cursus scolaire le conduisit au lycée de Fort-de-France où il obtint son baccalauréat en mathématiques. Arrivé à Paris, les portes de l'administration de l'enregistrement s'ouvrirent à lui comme surnuméraire, après avoir été réformé de l'armée pour malformation cardiaque. Sa carrière professionnelle l'amena successivement en Guinée française³, au Dahomey¹, en Haute-Volta², puis

¹ M. L. CISSE et M. SEYE (M.), *op. cit.*, p. 4.

² https://www.ndarinfo.com/NdaRagne/Qui-est-Augustin-Henri-Guillabert_a6.html site consulté le 23 11 2022, à 13heures 06.

³ Ancienne colonie puis un territoire d'Outre-mer français en Afrique occidentale française, la Guinée française accède à la souveraineté internationale en 1958 et s'appelle République de Guinée.

au Soudan français³ de 1922 à 1934, concluant sa carrière comme receveur de première classe, des douanes et du timbre⁴. Obnubilé par les études, il s'inscrivit à la Faculté de droit de Paris où il décrocha une licence obtenue en 1925. Muni de ce diplôme, il s'installa à Dakar, en 1934, où il occupa une étude de notaire en 1937 jusqu'à son décès⁵. Franc-maçon, membre de la SFIO⁶, Me Silvandre fut un homme politique très actif au Sénégal puis au Soudan français. Il décéda le 04 février 1960, à Pérriers (Manche).

Les notaires étaient institués à vie. La suppression ou la réduction des offices notariaux n'intervenait que pour cause de mort, démission ou destitution du professionnel. De nouveaux offices ne pouvaient être créés que par décrets rendus sur la proposition du ministre, l'avis de la Cour d'appel réunie en Assemblée générale et les observations des notaires en exercice du ressort préalablement provoqués. Par conséquent, les notaires en Afrique de l'Ouest ne présentaient pas de successeurs. En cela, ce notariat était davantage conforme à l'esprit de la loi du 25 ventôse an XI. La situation était identique à celle de Saint-Pierre et Miquelon dont

¹ Douze ans après les indépendances, le pays devient « République populaire du Bénin » en 1972, par suite d'un coup d'Etat militaire perpétré par l'officier Mathieu KEREKOU.

² A la faveur d'un coup d'Etat militaire mené par le capitaine Thomas SANKARA et ses amis, le pays prend la dénomination « Burkina-Faso » le 4 août 1984.

³ Le pays correspond à l'actuelle « République du Mali » proclamée par Modibo KEITA, après l'éclatement de la Fédération du Mali.

⁴ https://www.wikimanche.fr/Jean_Silvandre site consulté le 24 11 2022, à 23heures15.

⁵ <https://www.francaislibres.net/liste/fiche.php?index=96428>, site consulté le 12 mars 2019, à 13heures 45.

⁶ C. A. VACHE, *L'AOF et la seconde guerre mondiale (septembre 1939-octobre 1945)*, Paris, Karthala, 1996, p. 58.

l'article 2 du décret du 30 juillet 1879 concernant l'organisation du notariat de la colonie en constituait le siège.

En Océanie, le décret du 9 juillet 1890 portant organisation judiciaire du territoire constituait la base légale¹. Mais tout le contraire était la situation du régime notarial en France où il était de bonne politique de supprimer des offices lorsque la mesure trouvait sa justification dans l'insuffisance des produits de la charge, par le nombre exorbitant des études dans un ressort, c'est-à-dire lorsque le nombre n'était plus en rapport avec l'importance des affaires ou bien encore avec le chiffre de la population. On considérait, en effet, qu'il était inutile et même nuisible de conserver des offices dont la nécessité n'était pas reconnue et dont les produits ne suffisaient plus à faire vivre leurs titulaires². Qui plus est, en métropole, l'article 91 de la loi des finances du 28 avril 1816, à la suite de l'aventure des Cent Jours qui avait coûté très cher à la France avait alourdi le montant du cautionnement que devaient verser les notaires et d'autres professions comme celles des avocats moyennant la permission qui leur était donnée de présenter leurs successeurs sous certaines conditions³.

Dans les colonies françaises en Afrique de l'Ouest, l'interdiction de présenter des successeurs accentuait le déficit en ressources humaines dans la fonction, avec toutes les conséquences qui en résultaient. C'est pourquoi, elle n'avait pas manqué de retenir l'attention des autorités au point d'amener le procureur général à rappeler les avantages de l'ancienne formule associant le métier de notaire aux autres corps, avantages qui ne manqueraient pas de susciter, en outre, une certaine

¹ *Req. Dar.*, § 198.

² Circ. Min. Justice aux proc. gén. du 16 août 1902.

³ Cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006072695/> site consulté le 12 juin 2022, à 11heures 57.

concurrence entre les praticiens. Ainsi, dans une correspondance destinée au gouverneur général, le chef du service judiciaire écrivait : « il y aurait entre les deux notaires et le greffier de Kaolack une concurrence profitable pour le public de la région de Kaolack qui pourrait s'adresser au greffier-notaire pour les actes urgents ou peu importants et à l'un des deux notaires professionnels pour les actes présentant des difficultés ou réglant de gros intérêts »¹. Il a fallu attendre la réforme de 1934 visant une plus grande professionnalisation du métier pour voir le recours aux aspirants, aux intérimaires et même à l'honorariat².

Pour être inscrit en qualité d'aspirant, le postulant justifiait d'un âge de dix-sept ans accomplis, produisait un certificat de bonne vie et mœurs et une attestation délivrée par le notaire chez qui il avait travaillé. L'attestation visait à prouver le grade de l'intéressé. Le candidat remettait ces pièces au greffier du tribunal dans les trois mois de leur délivrance ; l'acte de naissance y joint. Les demandes d'inscription adressées au procureur général lui parvenaient par l'entremise du greffier aux fins d'autorisation, dans les conditions prévues à l'article 89 du décret du 13 octobre 1934 et les inscriptions au registre n'étaient opérées qu'après l'obtention de l'autorisation. Toutes les pièces produites pour la prise d'inscription restaient déposées aux archives du greffe du tribunal et signées par le greffier et par l'intéressé auquel était délivré un récépissé contresigné par le président du tribunal³.

Les inscriptions pour les grades inférieurs à celui de troisième clerc pouvaient être refusées par le procureur général lorsque le nombre de

¹ Procureur général à gouverneur général, Dakar, 13 juillet 1921, ANS M69 (112).

² Décret du 13 octobre 1934, *op. cit.*, pp. 1043-1052.

³ Article 84, décret du 13 octobre 1934.

clercs demandé était évidemment hors de proportion avec l'importance de l'étude. Le même grade ne pouvait être conféré concurremment à deux ou plusieurs clercs dans la même étude. L'aspirant au notariat ne pouvait obtenir un avancement de grade que sur la production d'un certificat délivré par le notaire chez qui il allait accomplir sa tâche. Ce certificat fournissait des renseignements précis et détaillés sur les aptitudes, la capacité et la moralité de l'aspirant. Toutes les fois qu'un aspirant passerait d'un grade à un autre ou changerait d'étude, il serait tenu d'en faire, dans les trois mois, la déclaration. Celle-ci s'accompagnait toujours d'un certificat constatant son grade. Par contre, aucun aspirant au notariat ne pouvait être admis à prendre l'inscription de premier clerc s'il n'était pas âgé de vingt et un ans accomplis, s'il n'avait pas effectué trois années de stage dans une étude de notaire en France, en Afrique occidentale française ou dans un territoire relevant du ministère des Colonies et s'il n'avait préalablement pas subi avec succès l'examen d'aptitude aux fonctions de premier clerc devant la commission mise en place pour le recrutement des candidats aux fonctions de notaire.

Le programme et les modalités de cet examen étaient déterminés par arrêté du gouverneur général, approuvé par le ministre des Colonies. Les magistrats des Cours d'appel et des tribunaux¹ étaient dispensés du stage et de l'examen, comme pour les notaires, les greffiers en chef des cours et des tribunaux civils², les avocats, les avoués et les avocats défenseurs, les receveurs et agents supérieurs de l'administration de l'enregistrement s'ils comptaient dix années d'exercice de leur profession dont cinq en AOF. Le titre de premier clerc était attribué par un arrêté du gouverneur général mais ne pouvait être conféré à plus de deux clercs dans chaque

¹ S'ils comptent dix ans au moins d'exercice effectif de leurs fonctions dont cinq ans aux colonies ou dans un territoire relevant du ministère des Colonies.

² S'ils sont munis du diplôme de licencié en droit.

étude de notaire. Egalement, les inscriptions au stage, les mutations de grade dans une même étude ou d'une étude à l'autre ne seraient reçues par le greffier du tribunal de première instance qu'avec l'autorisation du procureur général devant lequel devait se pourvoir l'aspirant au notariat par une requête accompagnée de toutes les pièces exigées. Les aspirants au notariat accomplissaient leur activité en qualité de clerc (articles 84-90). Les clercs de notaire s'inscrivaient sur un registre de stage, coté et paraphé par le président du Tribunal de première instance et déposé au greffe du tribunal¹.

Les archives nationales du Sénégal disposent d'un gros paquet contenant tout un ensemble de dossiers de demandes d'inscription en qualité de clercs de notaires. Par exemple, le 25 septembre 1936, Me Sorano² certifiait que Me Jouhet Emile, avocat-défenseur, à Kaolack, né le 28 juillet 1905, à Périgueux (Dordogne), était inscrit au répertoire des actes de l'étude de Me Gay, comme clerc le 21 septembre 1936, auparavant non inscrit. Muni de ce précieux document, l'intéressé demanda à s'inscrire sur le registre de stage des clercs de notaires tenu au greffe du Tribunal de première instance de Dakar³. Le greffier en chef, en exécution de l'article 84-3 du décret du 13 octobre 1934, transmit la requête du prétendant, assortie des justifications prescrites par le décret susvisé, au procureur général, près la Cour d'appel de l'Afrique occidentale française⁴. Par courrier en date du 3 octobre 1936, le chef du parquet général accédait à la requête du postulant

¹ L'inscription est opérée par le greffier du tribunal.

² Notaire provisoire à Dakar, gérant de l'étude de Me Gay, notaire titulaire, décédé depuis 7 avril 1936.

³ Jouhet Emile à procureur général, chef du service judiciaire, Dakar, le 26 septembre 1936, ANS 5M305 (184).

⁴ Greffier en chef à procureur général, près la Cour d'appel de l'AOF, courrier n° 306, Dakar, le 25 septembre 1936, ANS 5M305 (184).

et demandait en même temps au procureur de la République de prendre toutes les dispositions y relatives en rapport avec le greffier en chef¹.

Ainsi, l'acte de nomination fût pris le 6 octobre 1936². Egalement, par courrier en date du 26 novembre 1937, le procureur général, chef du service judiciaire signifiait au greffier en chef, p.i., du tribunal de première instance de Dakar avoir autorisé l'inscription de Jean Varnier³, précédemment inscrit comme premier clerc à l'étude de Me Seguret, notaire à Pont Saint-Pierre (Eure), en qualité de premier clerc à l'étude de Me Legouy. Cette autorisation avait été rendue possible par la présentation par le candidat d'un ensemble de pièces parmi lesquelles le certificat réclamé⁴. Jean Varnier cessa ses fonctions au cabinet de Me Legouy le 31 décembre 1940. Me Legouy saisit le président du tribunal aux fins de demander la mention de ce stage au registre du tribunal en vertu des dispositions de l'article 84 du décret du 13 octobre 1934⁵. La surveillance disciplinaire des aspirants revenait au procureur général qui pouvait, suivant les circonstances, après avoir entendu les clercs intéressés et le notaire chez lequel ils exerçaient, prononcer contre eux un certain nombre de peine comme le rappel à l'ordre, la censure ou encore la suppression du stage pendant un temps déterminé qui ne pourrait excéder une année.

En plus des aspirants, les autorités coloniales avaient perçu la nécessité de recourir aux intérimaires pour pallier certaines absences. En fait, les

¹ Procureur général, près la Cour d'appel d l'AOF à procureur de la République, à Dakar, courrier n°3114 P.g. Dakar, le 3 octobre 1936, ANS 5M305 (184).

² Tribunal de première instance de Dakar, 6 octobre 1936, ANS 5M305 (184).

³ Décision du 26 novembre 1937, ANS 5M305 (184).

⁴ Procureur général, chef du service judiciaire à greffier en chef, p.i., courrier n° 2487 A.J., Dakar, le 26 novembre 1937, ANS 5M305 (184)

⁵ Me Legouy à président du Tribunal de première instance de Dakar, Dakar, le 1^{er} avril 1942, ANS 5M305 (184).

notaires ne pouvaient s'absenter de la colonie sans un congé accordé par le gouverneur général qui en fixait la durée et qui désignait en même temps un intérimaire après avis du chef du service judiciaire. Ce sont là les termes de l'article 93 du décret de 1934. Dans ce cas, les notaires présentés avaient l'obligation de justifier de la condition tenant à l'âge, à la capacité et à moralité exigées des titulaires. Le décret du 13 octobre 1934 fixant le statut des notaires en AOF précisait que les intérimaires étaient présentés par les notaires. Le texte reprenait les mêmes conditions que celles posées par l'arrêté du 12 juillet 1893. S'il s'agissait de décès, de démission ou de destitution du titulaire d'une charge, un intérimaire était désigné par le gouverneur général sur la proposition du chef du service judiciaire. Ainsi, jusqu'à la désignation de ce dernier, les actes étaient provisoirement reçus par un greffier désigné par ordonnance du président du Tribunal de première instance. C'est ce qui ressort de l'article 93 du décret de 1934. Les commissions des notaires, à la réquisition du ministère public, devaient être lues à l'audience et transcrrites sur un registre du greffe.

En cas d'empêchement momentané pour cause de parenté, de maladie, d'absence ou pour toute autre chose, le notaire était remplacé, d'office par le greffier en chef du Tribunal de sa résidence qui assurait l'intérim. Les activités de la charge de Dakar étaient poursuivies par le greffier en chef de la Cour d'appel ou, à défaut, celui du Tribunal de première instance ; celles de Rufisque étant assurées par le greffier en chef du « Tribunal de Dakar »¹. Dans le cas contraire, le notaire se voyait remplacer par une personne désignée par ordonnance du président du Tribunal de première instance. En cas d'absence passagère d'un greffier notaire, une personne

¹ Le texte parle en ces termes. Il ne précise pas de quel tribunal il s'agit.

désignée par ordonnance du président du Tribunal continuait son œuvre. S'il s'agissait du décès d'un notaire ou d'un greffier notaire, les minutes et répertoires étaient mis immédiatement sous scellés par le magistrat remplissant les fonctions de juge de paix de la résidence du notaire et la garde des archives assurée, jusqu'à la désignation d'un intérimaire, par la personne chargée provisoirement de recevoir les actes. Les actes dressés par le notaire intérimaire ou le remplaçant temporaire étaient inscrits, à la date de leur réception, sur le répertoire du titulaire et classés dans les minutes dans les douze jour de leur date.

Les sondages dans les archives nationales du Sénégal ont permis de relever des situations d'intérim. C'est le cas de Me Sorano, greffier en chef près la Cour d'appel de l'AOF, nommé notaire intérimaire¹, en remplacement de Me Legouy², notaire à Dakar, mobilisé et qui l'avait présenté. La passation de service eût lieu le jeudi 25 janvier 1940 au 35, rue Thiers, en l'étude du notaire titulaire³. Le décret suspendant Me Legouy fût par la suite rapporté⁴. Le notaire titulaire fût réinstallé dans ses fonctions par un arrêté du 6 août 1940⁵. Mais déjà le 9 juillet 1938, un

¹ Procureur de la République à Me Sorano, greffier en chef, près la Cour d'appel de l'AOF, Dakar, le 23 janvier 1940, ANS 5M307 (184).

² Un décret du 18 janvier 1940 avait provisoirement suspendu le notaire pour les besoins de la mobilisation. Voir procureur général, chef du service judiciaire à procureur de la République, courrier n°587 A. J., Dakar, le 1^{er} mai 1940, ANS 5M307 (184).

³ Procès-verbal de passation de service. ANS 5M307 (184).

⁴ Décret du 26 avril 1940, ANS 5 M307 (184).

⁵ Procureur de la République à procureur général, chef du service judiciaire, courrier n° 91 A. J., Dakar, le 22 août 1940, ANS 5M 307 (184).

arrêté accordait une permission d'absence de six mois à Me Legouy qui devait être remplacé par Me Sorano¹.

Par moments, la nomination d'un intérimaire pouvait être à l'origine de difficultés tendant à entraîner la contestation d'écrits effectués par celui-ci lorsque le titulaire de la charge rentrait à son lieu de résidence. Il revenait aux tribunaux coloniaux de connaître de telles situations. Concrètement, il s'agissait de voir comment assurer le prolongement des activités du notaire, dans les questions relatives, entre autres, à l'inscription à la conservation foncière, au système hypothécaire. Autrement dit, se posait la question des limites temporelles des pouvoirs du notaire intérimaire en la matière, la portée de ces actes.

Deux espèces au moins permettent de répondre à ces questions. En mars 1927, la Cour d'appel de l'AOF désavouait le juge de paix à compétence tendue de Kaolack, au Sénégal. Celui-ci avait déclaré nul un acte de vente passé devant un notaire intérimaire alors que le titulaire de la charge, en congé, était rentré dans la circonscription. Dans cette affaire, la Haute juridiction décidait que le congé du notaire titulaire ne prenait fin et entraînait en conséquence le dessaisissement de l'intérimaire que lorsque le titulaire reprenait effectivement possession de son étude ; qu'il eut averti ou non les autorités ou le public, peu importait le lieu de son séjour².

Un autre exemple permet d'illustrer ces difficultés. C'est le cas dans la présente affaire ayant opposé Me GAY et Me GENI. Le premier, titulaire d'une charge installée à Dakar, rentrait à son ressort, le 17 novembre 1925. Le second, chargé d'assurer son intérim, avait poursuivi son activité en

¹ Procureur de la République, Détourne, à Me Legouy, courrier n° 5506, Dakar, le 9 juillet 1938, ANS 5M63 (184).

² *Rec. Pen.*, 1927, art. 4831.

passant un acte de vente en date du 18 novembre 1925, c'est-à-dire au lendemain de son retour. La validité de cet acte n'était pas sans poser problème.

De quoi s'agissait-il dans cette espèce ? Un acte de vente par acte sous seing privé avait porté sur un immeuble en date du 21 avril 1923 ; le sieur Maraval étant l'acheteur. Il demandait par conséquent à l'administration en charge du livre foncier, la mutation en sa faveur de l'immeuble, objet de la vente. Mais dans le même temps, le sieur Manheim qui revendiquait sa créance hypothécaire sur ledit bien s'opposait à la demande de Maraval. Pourtant Manheim ne se contentait que d'un commandement à fin de saisie qui ne pouvait garantir qu'un droit de créance mais pas un droit de propriété. Peut-être pour arranger la situation pouvant dégénérer, Maraval proposa de désintéresser Manheim.

Malgré la proposition à lui faite, ce dernier insistait en soutenant que l'acte rédigé par le notaire intérimaire était frappé de nullité, car le titulaire de la charge était rentré un jour plus tôt. Dans cette affaire, la Cour de cassation avait estimé qu'il n'était pas rapporté la preuve que Me Gay n'était pas en congés et qu'il n'avait rejoint son étude que le 21 novembre 1925¹. En son audience du 9 novembre 1931, la Haute juridiction reprendra, pour le débouter, la décision de la Cour d'appel de l'AOF, qui avait ainsi opiné : « la reprise des fonctions de notaire ne peut se produire à la seconde de temps exacte où le titulaire reprend contact avec le sol de la ville où il exerce »².

Effectivement, les absences des notaires entraînaient des situations gênantes consécutives à leur petit nombre. C'est pourquoi, le décret de 1934 fixant le statut des notaires en Afrique occidentale française reconnaissait à ses professionnels le droit de se faire remplacer par des

¹ Cass. Civ., 9 novembre 1931, *Penant*, 1932, p. 107 et s., article 5299,

² *Penant*, 1932, p. 107 et s.

intérimaires. Toutefois, ces derniers pouvaient se trouver dans l'incapacité d'en présenter un. En conséquence, le décret du 24 novembre 1937 prévoyait que le remplacement serait assuré par le greffier¹. Le décret du 13 octobre 1934 fixant le statut des notaires en AOF avait prévu l'honorariat. Les notaires ayant exercé leurs fonctions avec honneur pendant dix ans consécutifs pouvaient obtenir le titre de notaire honoraire, titre conféré par décret, sur la proposition du ministre des Colonies, après avis du procureur général et du gouverneur général de l'Afrique occidentale française². Mais l'honorariat ne résultait pas d'un droit. Il ne constituait point une faveur. Il consistait en une distinction accordée par suite du mérite et par laquelle l'autorité entendait récompenser un exercice irréprochable³.

L'accès à la profession notariale à l'époque coloniale n'était point aisé. Pour s'en convaincre, il n'est que de voir les conditions exigées à cet effet, portant sur les droits civils et politiques, la citoyenneté, le service militaire, la moralité, les aptitudes intellectuelles. Aussi, le dossier de candidature devait-il s'accompagner d'une requête. Une fois ces critères remplis, le candidat se présentait devant une commission d'évaluation. Mais il y avait une autre difficulté, à savoir l'entrée dans la fonction. Le candidat devait absolument prêter serment, déposer un cautionnement, accomplir un stage. En outre, il résidait en un lieu fixé dans l'acte de nomination parce que devant instrumenter dans un territoire bien limité. Par ailleurs, le souci de gérer les congés, les démissions, les décès et d'autres absences avait conduit les pouvoirs coloniaux à imaginer le système des intérimaires, des aspirants et même de l'honorariat.

¹ *Rec. Dar*, 1938, p. 27 et s.

² Article 92, décret du 13 octobre 1934, *op. cit.*, p. 1050.

³ Cir. Min. just. 1^{er} mars 1890.

Effectivement, le nombre réduit des notaires rendait les absences fâcheuses et les difficultés qu'elles pouvaient engendrer en métropole étaient encore beaucoup plus sérieuses dans des colonies vastes si l'on sait que les notaires disposaient d'un monopole.

Après avoir examiné la prééminence des autorités politico-administratives dans les conditions d'accès à la profession notariale, voyons à présent le monopole d'authentification des écrits conféré aux notaires.

II. Le monopole d'authentification des écrits conféré aux notaires

La fonction notariale demeure très intimement attachée à la rédaction des actes et contrats¹. Certifier des écrits relevait des attributions du professionnel. Celui-ci manipulait aussi des fonds. Il s'agissait là d'une situation de monopole. Ces différentes raisons expliquaient la surveillance accrue sur son activité laissée au parquet faisant autorité de tutelle. Lorsqu'étaient constatés des comportements exagérés des notaires, le procureur général se référait aux autorités politico-administratives. Il y a lieu, par conséquent, d'examiner les manifestations du monopole de l'authentification (A) et la surveillance disciplinaire des notaires (B).

A. Les manifestations du monopole de l'authentification

Tenus de prêter leur ministère à la réquisition des autorités publiques pour les actes et contrats qu'ils étaient autorisés à recevoir suivant la loi, les notaires des temps coloniaux étaient des fonctionnaires publics établis

¹ L. VIAUT, « Le « nouveau et parfait notaire ». Ecriture et réécriture d'un manuel de droit notarial à destination des praticiens aux 17^e et 18^e siècles », In *Revue internationale d'Histoire de la profession notariale*, n° 206, avril-mai-juin 2021, p. 38.

Le notariat dans les anciennes colonies françaises

(article 2, arrêté du 12 juillet 1893) ou institués (article 1^{er}, décret du 13 octobre 1934) pour recevoir « tous les actes et contrats »¹ auxquels les parties devaient ou voulaient faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique pour en assurer la date, conserver le dépôt, délivrer des grosses et expéditions. Ainsi, ils assuraient une mission de service public consistant à authentifier, à certifier, à attester de la validité d'un acte. Il s'agissait de *l'Instrumentum* autrement dit l'écrit, support matériel qui sert à prouver la convention (le *negotium*). Durant la période 1893-1960, le notaire ou celui qui en tenait lieu intervenait dans beaucoup de domaines parmi lesquels la rédaction des contrats de mariage, donations, testaments. Il intervenait aussi dans le règlement des successions, la vente ou l'acquisition d'immeubles ou de fonds de commerce, la reconnaissance de dettes, le bail, la constitution de sociétés pour ne citer que ces cas-là. Mis à part des cas spécifiques où des textes législatifs ou réglementaires prévoient expressément leur compétence, les fonctionnaires de l'ordre administratif ou judiciaire et les officiers ministériels a fortiori, bien entendu, les simples particuliers ne pouvaient empiéter sur les attributions des notaires.

Mais certaines situations justifiaient le refus du notaire de prêter son ministère. A titre d'exemple, on peut citer l'empêchement physique légitime ou si ce dernier était requis aux fins de recevoir un acte contenant des stipulations contraires à la loi ou encore portant atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Cette position conférait, par conséquent, au notaire le monopole de l'authentification, car il assurait la sécurité

¹ C'est nous qui mettons les guillemets.

juridique des actes auxquels il donnait le caractère d'authenticité¹. Et ces derniers ne devaient souffrir d'aucune contestation, sauf dans des situations particulières ; son travail consistant à attester l'exacte provenance d'un objet ou d'un écrit. Déléguataire d'une mission de service public, le notaire disposait du sceau de l'Etat qui lui confiait une parcelle de son pouvoir. Dès lors, le notaire devenait « un agent de prévention des conflits judiciaires »². Et la situation de monopole dont disposaient les notaires faisait que l'usurpation de leur fonction tombait sous le coup de la loi pénale sans préjudice des réparations civiles que le notaire lésé était fondé à réclamer en vertu des règles de la responsabilité civile. Par ailleurs, même en l'absence de toute immixtion dans les activités notariales, il était défendu aux agents d'affaires et aux conseils juridiques, sous peine d'amende, de faire ou laisser figurer leur qualité de notaire honoraire ou d'ancien notaire sur tous documents ou écrits utilisés dans le cadre de leur activité et de se prévaloir du diplôme professionnel de notaire³.

Le souci d'assurer la sécurité juridique expliquait le fait que tous les actes, autres que ceux auxquels ces rédacteurs avaient le droit de procéder seuls, étaient reçus par deux notaires ou par un notaire assisté de deux témoins mâles, majeurs, français, jouissant des droits civils, sachant signer

¹ J.-F. TAYMANS, « Quand le notaire peut-il légitimement refuser de prêter son ministère ? », in B. C. MATHIEU *et al.* *Liber amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 766.

² J. DEMBLON, « Le notaire, un agent de prévention des conflits judiciaires », In P. Van Den Eynde, dir. *Liber amicorum Léon Raucourt*, Université catholique de Louvain, Centre de Droit patrimonial de la famille et Licence en Notariat, Presses Universitaires de Louvain, Académia-Bruylants, 1992, p. 187 et s.

³ L. 24 mai 1951, D. 1951. 235, incorporée au C. pén. art. 263, par ord. n° 58-1298 du 23 déc. 1958, D. 1959. 114.

et domiciliés dans le ressort¹. Le décret du 13 octobre 1934 parlait de témoins de « l'un ou l'autre sexe »². Toutefois, la présence du notaire en second ou des témoins instrumentaires était requise, à peine de nullité, au moment de la lecture par le notaire et de la signature par les parties des actes contenant donation entre vifs, donation entre époux pendant le mariage, révocation de la donation ou du testament³, reconnaissance d'enfants naturels ainsi que les procurations pour consentir à ces divers actes. Aussi, la mention de cette présence était-elle obligatoire à peine de nullité⁴.

Quelques sources archivistiques permettent d'illustrer la détermination des notaires à respecter la règle. Par devant Me Jean L. B. R. Rivet, notaire à Saint-Louis (Sénégal), avait comparu Marius Cros, négociant demeurant à Saint-Louis qui avait déposé au cabinet dudit notaire en lui demandant de mettre au rang de ses minutes, à la date du 30 janvier 1894, l'original d'une procuration à lui donnée par Félix Cros, son frère, négociant à Bordeaux. La procuration lui permettait de toucher et recevoir toutes sommes, faire tous placements de fonds, donner toutes quittances et décharges. Elle fut passée devant Me Chambarière, notaire à

¹ L'absence du second notaire ou des deux témoins à leur réception ne justifiait point l'annulation de ces actes.

² Cependant, aucune possibilité n'était reconnue au mari et à la femme d'être témoins dans les mêmes actes. Mais dans le cadre des actes passés entre indigènes, le témoignage des sujets français était recevable.

³ Les testaments sont reçus selon les formes prescrites par le code civil.

⁴ Article 9, arrêté du 12 juillet 1893 précité, p. 301. Il faut préciser au passage que les actes notariés passés au Sénégal antérieurement à la promulgation de l'arrêté du 12 juillet 1893 ne peuvent être annulés par le motif que le notaire en second ou les deux témoins instrumentaires n'auraient pas été présents à la réception desdits actes.

Bordeaux le 3 juin 1893, enregistrée en ladite ville puis au Sénégal et dûment légalisée et demeurée annexée au dossier après avoir été, par le comparant, certifiée véritable, signée et paraphée en présence du notaire et des témoins. Le comparant était assisté de Bouna Sow, interprète près les tribunaux de Saint-Louis et Souleymane Diop, commis expéditionnaire au greffe, tous deux témoins instrumentaires ayant qualités requises et demeurant à Saint-Louis. L'acte fut signé par le comparant, les témoins et le notaire après sa lecture¹.

Dans un autre dossier en date du 10 mars 1911, André Bordes et onze autres personnes avaient constitué à Diourbel une société anonyme dénommée « Société de courses hippiques de Diourbel » dont l'objectif était d'améliorer les races chevalines du Sénégal et plus particulièrement de la race Mbayar. Pour conférer au dossier le caractère d'authenticité attaché aux actes, pour être mis au rang de minutes, Bordes déposa l'acte sous seing privé constitutif de la société au cabinet de Me Sol, notaire du deuxième arrondissement du Sénégal, résidant à Rufisque. Conformément à la législation en vigueur, Me Sol se fit assister de deux témoins instrumentaires, à savoir François Bonnet, négociant et Eugène Saint-Martin, employé de commerce, tous deux domiciliés à Rufisque. Le dossier fut enregistré à Dakar le 06 mai 1911².

Certains dossiers contiennent des actes notariés relatifs à des reconnaissances de dettes. C'est le cas de celui rédigé par le même Me Sol où le nommé Abdou Karim Ndiaye, entrepreneur de travaux publics, demeurant et domicilié à Dakar reconnaissait et bien légitimement devoir à Besson Evariste, agent de la Compagnie des chemins de fer de Dakar à Saint-Louis, la somme de la somme de treize mille francs pour prêt, en

¹ Acte notarié en minute et double minute. Saint-Louis, le 30 janvier 1894, ANS 4Z2 (70).

² Acte notarié dont le numéro a disparu, ANS 5M295 (184).

espèces de cours et de billet de la Banque de l'Afrique occidentale acceptés pour numéraires, le tout compté et délivré à la vue du notaire et des témoins instrumentaires. Abdou Karim Ndiaye s'obligeait personnellement et y obligeait ses héritiers, représentants ou ayants cause, avec toute solidarité et indivisibilité entre eux, à rendre et rembourser au prêteur ou au porteur de ses titres et pouvoirs cette somme dans un délai de deux ans, y compris les intérêts de 8 % l'an, payables par semestre, à compter du jour de la signature de l'acte. Me Sabourault, avocat-défenseur et François Barthes, employé de commerce, tous les deux domiciliés à Dakar étaient les témoins instrumentaires¹. D'autres dossiers conservés aux archives nationales du Sénégal portent par exemple sur des mandats comme celui donné par Raymond Victor Emile Martin, conseiller privé honoraire du Sénégal à Alphonse Pieu, représentant de commerce demeurant à Saint-Louis ; mandat « certifié » par Me Augustin Henri Louis Guillabert, notaire à la résidence de Saint-Louis².

Le développement des affaires s'accompagnait d'un grand nombre d'actes à authentifier. L'escale de Kaolack polarisant les cercles du Baol et du Sine en constituait un exemple. Il s'y ajoutait l'ouverture de la voie « Thiès-Kayes-Niger »³. C'est pourquoi, la Chambre de commerce de Dakar formula une proposition à l'endroit du gouverneur général, Carde,

¹ Acte en minute et double minute, fait et passé à Dakar, 07 janvier 1910, ANS 5M295 (184).

² Acte notarié, Saint-Louis, le 3 juin 1924, ANS 4Z2 (100).

³ Pour une histoire de cette ligne, voir L. GALLOIS, « L'achèvement du chemin de fer de Thiès à Kayes (Afrique occidentale française) », in *Annales de géographie*, 181, 1924, pp. 88-90.

tendant à la création d'une deuxième charge de notaire à Dakar et l'institution d'un greffier-notaire à Kaolack¹.

La proposition souleva un débat dans la colonie du Sénégal. Le gouverneur général et le lieutenant-gouverneur estimaient que la présence d'un deuxième notaire à Dakar paraissait utile non seulement en raison de la multiplicité et de l'importance des affaires « qui y sont traitées et par rapport auxquelles une seule étude ne peut désormais suffire »² mais aussi parce que certains actes importants exigeaient parfois la collaboration de deux officiers ministériels. Le gouverneur général, par intérim, Rouvin déclarait qu'il suffisait de décider du transfert à Dakar de l'étude de Rufisque pour prendre en charge la préoccupation de la Chambre de commerce de Dakar. Le lieutenant-gouverneur fit remarquer que la facilité de communication entre Dakar et Rufisque même en faisant état de la route en phase de finition ne pouvait pas prévaloir contre le fait que Rufisque était le siège de nombreuses firmes et que le commerçant de Thiès aurait plutôt tendance à aller régler ses affaires à Rufisque qu'à Dakar. Le gouverneur général partageait le point de vue du lieutenant-gouverneur du Sénégal, à savoir le maintien de l'étude de Rufisque et la création d'une troisième étude de notaire dans le ressort du tribunal civil de première instance de Dakar, la résidence du titulaire étant fixée dans cette dernière ville. En demandant l'avis du ministre sur la question, le gouverneur général, précisait que conformément aux dispositions de l'article 4 du décret du 15 avril 1893, il allait transmettre, pour approbation, l'arrêté portant création de cette troisième charge ; arrêté devant être signé incessamment.

¹ Voir gouverneur général à ministre des Colonies. Courrier confidentiel, Dakar, 21 décembre 1923, ANS M15 (26).

² Arguments ajoutés à la main dans le courrier.

Le gouverneur général rappelait qu'il allait être procédé à l'examen des titres des candidats dans les conditions fixées par les articles 42, 43 et 44 de l'arrêté du 12 juillet 1893, modifié par celui du 6 juin 1923. Le gouverneur général estimait également qu'il avait paru nécessaire de doter Kaolack, un centre commercial important, d'une étude de notaire. Mais en attendant, il avait été décidé qu'il suffisait la de transformation – qui interviendrait sans doute dans un avenir assez rapproché- de la justice de paix de Kaolack en Tribunal de première instance¹ et de confier alors au greffier de cette justice de paix les attributions notariales. Dans le projet de décret joint au courrier adressé par le gouverneur général au ministre des Colonies, il fut spécifié que les fonctions de notaire seraient remplies par le greffier à titre provisoire et qu'il serait réservé au chef de la fédération le pouvoir de prononcer la scission du greffe et du notariat dès que les circonstances lui paraîtraient susceptibles de la justifier². Cette démarche avait l'avantage que ne pourrait s'établir un droit acquis en faveur du greffier et la scission interviendrait en temps opportun sans que ce dernier pût se prétendre lésé.

Dans le cadre d'une « mission civilisatrice » marquée, la question de la langue à utiliser avait encore retenu, comme lors de la prise du décret de

¹ Finalement, la transformation souhaitée intervint par un décret en date du 13 décembre 1926. Désormais, la nouvelle juridiction surclassait les tribunaux de première instance de Grand-Bassam, Cotonou, Bamako et Lomé pour le règlement des affaires civiles et commerciales. Elle passait aussi devant toutes les juridictions du ressort, à l'exception de Dakar concernant la résolution des litiges correctionnels.

² Gouverneur général à ministre des Colonies. Courrier confidentiel, Dakar, 21 décembre 1923, ANS M15 (26).

1878¹, l'attention des rédacteurs de l'arrêté du 12 juillet 1893 portant organisation du notariat au Sénégal. A propos de ce « devoir de civilisation », P. Azan affirmait que « L'indigène n'est pas comparable au Français... il n'a ni ses qualités morales, ni son instruction, ni sa religion... ni sa civilisation »². De son côté, F. Eboué soutenait que « L'indigène a un comportement, des lois, une patrie qui ne sont pas les nôtres. Nous ne ferons son bonheur, ni selon les principes de la Révolution française, qui est notre Révolution, ni en lui appliquant le Code Napoléon, qui est notre Code, ni en substituant nos fonctionnaires à ses chefs »³. Effectivement, pour régler le problème que pouvait poser la langue, le texte mentionnait que toutes les fois qu'une personne ne parlant pas la langue française serait partie ou témoin dans un acte, le notaire devrait être assisté d'un interprète assermenté qui expliquerait l'objet de la convention avant toute écriture⁴ et signerait comme témoin additionnel⁵.

Pour les autorités coloniales, il s'agissait de régler le problème concernant l'ignorance des parties et, par conséquent, de permettre au notaire de mieux assumer sa fonction de conseil. Le notaire devait être un bon père de famille, prudent, diligent et avisé en donnant des conseils

¹ Décret portant que la présence d'un interprète, au moment de la rédaction des actes notariés, est nécessaire lorsqu'une des parties ou un des témoins ne comprend pas le français. Cf. circulaire n° 475, Paris, le 16 juillet 1878, ANS BAS 1878, p. 360 et s.

² P. AZAN, *L'armée indigène nord-africaine*, Paris, Ch-Lavauzelle & Cie, 1925, p. 39.

³ F. EBOUE, *La nouvelle politique indigène de l'Afrique Equatoriale Française*, Brazzaville, 8 novembre 1941, p. 3.

⁴ Le texte insiste en ces termes : « expliquera de nouveau l'acte rédigé ».

⁵ Aussi, les signatures qui ne seraient pas écrites en français seront transcrives en français et la transcription en sera certifiée et signée au pied de l'acte par l'interprète.

adaptés à la situation du client. Toutefois, certains sujets de droit n'étaient pas admis à exercer les fonctions d'interprètes. D'une façon générale, il s'agissait des parents ou alliés, soit des parties contractantes en ligne directe à tous les degrés, et en ligne collatérale jusqu'au degré d'oncle ou de neveu inclusivement. Etaient encore exclus des rangs des interprètes d'un testament par acte public, les légataires à quelque titre que ce soit, leurs parents ou alliés jusqu'au degré de cousin germain inclusivement. En inspirant d'autres colonies à l'image de la Guyane, Gabon, Cochinchine, Saint-Pierre et Miquelon pour ne citer que ces dernières, ces mesures trouvaient leur source dans un décret des 16 juillet et 12 novembre 1878 organisant le notariat aux Antilles et complétant l'article 9 d'un décret du 14 juin 1864¹.

Sous réserves de ces précisions, il faut dire que la rédaction des actes notariés obéissait à un certain formalisme. En effet, la perfection d'un acte dépendait à la fois de la clarté de sa conception, de sa forme, de sa correcte rédaction, de l'exacte prévision des conséquences civiles ou fiscales qu'il pouvait entraîner dans le présent comme dans l'avenir et enfin de l'accomplissement régulier, en temps opportun, de toutes les formalités exigées par la loi².

Il serait fastidieux de revenir dans les détails sur le formalisme exigé. Mais à titre indicatif, on peut signaler que les noms, prénoms, l'état et la demeure des parties devaient être connus des notaires ou leur être attestés dans l'acte par deux citoyens connus d'eux, ayant les mêmes qualités que celles requises pour être témoins instrumentaires. Egalement, tous les actes mentionnaient le nom et le lieu de résidence du notaire qui les recevait, à peine de vingt francs d'amende. L'écrit contenait aussi les

¹ D. P., 1879, p. 7.

² Voir fiche sans nom d'un notaire, ANS 5M305 (184).

noms, prénoms et qualités des témoins instrumentaires, leur demeure, le lieu, l'année et le jour de la rédaction de l'acte, sous peine de dommages-intérêts, contre le notaire. Ce dernier pouvait éventuellement être poursuivi pour faux¹. Le formalisme concernait même la qualité du papier à utiliser.

Egalement, les notaires tenaient la garde des minutes de tous les actes reçus, à l'exception des certificats de vie, des procurations, des actes de notoriété, des quittances de fermages, de loyers, de salaires, d'arrérages, de pensions, de rentes, de sommes quelconques, si les parties le requéraient. Ils gardaient également les autres actes simples qui d'après la loi, pouvaient être délivrés en brevet. Cependant, le droit de délivrer des grosses et expéditions ne revenait qu'au notaire possesseur de la minute quand bien même tout notaire pouvait délivrer copie de l'acte qui lui avait été déposé pour minute. En vérité, les notaires ne pouvaient se dessaisir d'aucune minute, hors les cas prévus dans la loi et en vertu d'un jugement. Avant de s'en dessaisir, ils en dressaient et signaient une copie figurée qui, après avoir été certifiée par le juge-président du Tribunal de première instance de leur résidence, était substituée à la minute dont elle tenait lieu jusqu'à sa réintégration. Défense était faite aux notaires, sans ordonnance du président du tribunal de première instance, de délivrer expédition, ni donner connaissance des actes à d'autres qu'aux personnes intéressées en nom direct, héritiers ou ayants droit, à peine de dommages-intérêts, d'une amende de vingt francs et d'être, en cas de récidive,

¹ Le faux est une procédure principale ou incidente dirigée contre un acte authentique pour montrer qu'il a été altéré, modifié, complété par de fausses indications ou même fabriqué. Une procédure analogue peut être utilisée à titre principal ou incident contre un acte sous seing privé ayant déjà été l'objet d'une vérification d'écriture si la partie soutient que l'acte a été matériellement altéré ou falsifié depuis sa vérification.

suspendus de leurs fonctions pendant trois mois ; sauf les cas dans lesquels les lois et règlements prescrivaient la communication des registres aux préposés de l'enregistrement, ainsi que la délivrance d'extraits à publier dans l'auditoire du tribunal.

Mais en cas de compulsoire, le procès-verbal était dressé par le notaire dépositaire de l'acte à moins que le tribunal qui l'ordonnait ne commît un de ses membres ou tout autre juge ou tout autre notaire. Seules les grosses étaient délivrées en forme exécutoire, intitulées et terminées dans les mêmes termes que les jugements des tribunaux. En outre, il devait être fait mention sur la minute de la délivrance d'une première grosse faite à chacune des parties y ayant-droit. Et il ne pouvait lui en être délivré d'autres, à peine d'une destitution, sans une ordonnance du président du tribunal de première instance.

Les notaires tenaient répertoire de tous les actes qu'ils recevaient ; répertoires visés, cotés et paraphés par le président ou, à son défaut, par un juge du tribunal de première instance de la résidence. Lesdits documents contenaient le numéro d'ordre de l'article, la date de l'acte, sa nature, son espèce, c'est-à-dire la mention qu'il était en minute ou en brevet. En outre, il pesait sur le notaire le devoir d'y mentionner les noms, prénoms, qualités, et demeure des parties ; l'indication des biens, leur situation et le prix s'agissant d'actes ayant pour objet la propriété, l'usufruit ou la jouissance de biens immeubles ; la somme prêtée, cédée ou transportée, concernant l'obligation, la cession ou le transport. Egalement, la relation de l'enregistrement devait y être portée. En outre, les notaires faisaient mention sur leurs répertoires, tous les trois mois et avant le visa du receveur de l'enregistrement, des noms des clercs qui, pendant le précédent trimestre, avaient été en stage dans leurs études, du temps de travail accompli et du rang de cléricature. En outre, les notaires disposaient d'un registre particulier visé et sur lequel ils inscrivaient, à la date de dépôt, les noms, les prénoms, la profession, le domicile et le lieu

de naissance des personnes qui leur remettaient un testament olographique. Mais ce document ne mentionnerait point la teneur du testament déposé.

Il faut préciser aussi que si à l'époque où ils auraient eu connaissance du décès de la personne dont le testament olographique avait été déposé en leur étude aucune partie intéressée ne s'était présentée pour requérir l'application de l'article 1007 du Code civil¹, les notaires procédaient eux-mêmes aux diligences nécessaires pour la présentation dudit testament au président du Tribunal de première instance du ressort après en avoir donné un avis au parquet². En plus de ces pièces, les notaires tenaient un registre coté et paraphé, soumis au visa du receveur des domaines, sur lequel ils indiquaient au quotidien, sans blancs, lacunes ni transports en marge, toutes les sommes ou valeurs qu'ils recevaient en dépôt (la date importante peu) ; les noms, les professions, la demeure des déposants ; la date des dépôts et l'emploi qui avait été fait des valeurs déposées. La vérification de ce registre et des fonds ou valeurs reçus par le notaire, au moins une fois par année, était laissée à l'appréciation du parquet.

Dans les colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, chaque notaire disposait d'un cachet ou d'un sceau portant ses nom, qualité ou résidence et d'après le modèle-type de la République française. Les grosses et expéditions des actes susdits portaient l'empreinte de ce cachet³. En France, le sceau portait, pour type, la figure de la liberté telle qu'elle était

¹ L'article 1007 dispose que tout testament olographique ou mystique sera, avant d'être mis à exécution, déposé entre les mains d'un notaire.

² Article 31 ter, arrêté du 12 juillet 1893, *op. cit.*, p. 305.

³ Mais lorsque les actes sont produits hors de la colonie, la signature du notaire qui les a reçus ou du dépositaire qui en délivre copie est légalisée par le président du tribunal. Et la signature du procureur général est légalisée par le gouverneur ou son délégué.

déterminée pour le sceau de l'Etat, pour exergue, République française, et pour légende, le titre du notaire par lequel il devait être employé¹.

Les actes rédigés par les notaires faisaient pleine foi en justice de la convention qu'ils renfermaient entre les parties contractantes et leurs héritiers ou ayants-cause. A ce titre, ils étaient exécutoires dans toute l'étendue du territoire de la République et dans toutes les possessions françaises. Néanmoins, en cas de faux principal, l'exécution de l'acte soupçonné de faux entraînait la suspension de celui-ci par la mise en accusation ; en cas d'inscription de faux faite incidemment, les tribunaux pouvaient, suivant la gravité des circonstances, suspendre provisoirement l'exécution de l'acte².

L'arrêté du 12 juillet 1893 fixait aussi les conditions relatives à la garde et à la transmission des minutes de l'étude pour cause de mort, démission ou destitution du notaire. Une procédure de recouvrement des créances existait à cet effet. La garde des minutes du notaire décédé, destitué ou démissionnaire revenait, à la réquisition du ministère public, par ordonnance du président du tribunal, provisoirement à un des collègues de l'arrondissement ou à défaut au greffier du tribunal, bien entendu en respectant les règles qui encadraient l'empêchement et la forme de l'acte à rédiger en l'absence du notaire (article 6 de l'arrêté du 12 juillet 1893). Lorsque le successeur du notaire décédé, destitué ou démissionnaire, était désigné et avait prêté serment, les minutes et réertoires étaient aussitôt mis en sa possession. Et le greffier, s'il était dépositaire, ne pouvait plus recevoir les autres actes. Un procès-verbal, dressé en présence du Procureur de la République, constatait la remise et s'accompagnait d'un état sommaire des minutes. Le notaire ou le greffier en prenait charge au

¹ Décret du 25 septembre 1870.

² Article 21, arrêté du 12 juillet 1893, *op. cit.*, p. 303.

pied de l'acte dont un double était déposé au greffe du tribunal de première instance¹. Le titulaire ou ses héritiers et ayants droit et le notaire qui recevaient les minutes traitaient de gré à gré des recouvrements à raison des actes dont les honoraires restaient encore dus et au bénéfice des expéditions. Le désaccord résultant du traitement des recouvrements était porté à la connaissance du tribunal qui en appréciait.

Par exemple, Me Minvielle, notaire à Rufisque, avait présenté sa démission au gouverneur général, par suite de la situation critique dans laquelle se débattait vainement depuis 1931 le notariat de Rufisque². Le procureur de la République, Détournel, demanda au président du Tribunal de première instance de Dakar de confier la garde des minutes de son étude provisoirement à Me Gay, notaire à Dakar, conformément à l'article 57 de l'arrêté du 12 juillet 1893³. La passation de service s'effectua le dimanche (SIC) 15 juillet 1934⁴. Par la suite, Me Gay bénéficia d'un congé de quatre mois et fut remplacé par Me Legouy. Le parquetier requit du président du Tribunal que la garde des Minutes de Me Minvielle soit confiée à Me Legouy qui assurait au même moment l'intérim de Me Gay⁵. En conséquence du monopole dont ils disposaient, les notaires recevaient et manipulaient des fonds. Mais pour éviter tout abus, tout comportement malsain, la situation financière était encadrée par un arrêté du 6 novembre 1916 fixant les tarifs des frais de justice et portant organisation

¹ Article 59, arrêté du 12 juillet 1893, *op. cit.*, p. 310.

² Me Minvielle, notaire à Rufisque, à gouverneur général, le 23 juin 1934, ANS 5M39 (184).

³ Procureur de la République à président du Tribunal de première instance de Dakar, courrier n° 3228 du 11 juillet 1934, ANS 5M39 (184).

⁴ Me Gay, notaire à Dakar, à procureur de la République, Dakar, le 24 juillet 1934, ANS 5M39 (184).

⁵ Procureur de la République à président du Tribunal de première instance de Dakar, courrier n° 3687 du 4 août 1934, ANS 5M39 (184).

de la comptabilité des officiers publics et ministériels en AOF¹ quand bien-même il s'agissait d'un texte tardif comparé à la métropole où une loi du 10 juin 1898 établissait un tarif par Cour d'appel pour empêcher les contestations d'honoraires².

En Afrique occidentale française, les honoraires étaient chiffrés, taxés et encadrés. Ils comprenaient les émoluments de tous les soins, conseils, consultations, conférences, examens et autres travaux relatifs à la rédaction de l'acte. Mais ces derniers n'excluaient point les appointements susceptibles d'être réclamés par les notaires et greffiers-notaires, soit pour les travaux sans aucun rapport avec la rédaction des actes soit pour les missions dont ils seraient chargés à titre exceptionnel et qui n'auraient rien d'incompatible avec la nature et la dignité de leur ministère. Le règlement de ces émoluments se faisait à l'amiable ; les contestations éventuelles étant soumises au président du Tribunal du siège. Le juge statuait par ordonnance. Avant tout règlement, les notaires donnaient nécessairement aux parties le compte détaillé des sommes dont elles étaient redevables et ce document n'était délivré qu'une fois. Une législation stricte encadrait les honoraires. Par exemple, il était interdit aux notaires et greffiers-notaires, sous-peine de restitution et de poursuites disciplinaires, s'il y avait lieu, d'exiger des droits et honoraires plus élevés que ceux portés au tarif.

En outre, aucun honoraire n'était dû pour l'acte, la copie ou l'extrait déclaré nul, par la faute du notaire ou du greffier-notaire. Toutefois, tout acte imparfait par la volonté des parties ou de l'une d'elles donnait droit à

¹ ANS Po III 8° 964, p. 31 et s.

² Entretien avec pr L. A. BARRIERE, directeur du Centre lyonnais d'histoire du droit et de la pensée politique (EA 669), Le 3 février 2023, à 11heures 46 minutes.

la moitié de l'honoraire qui eût été perçu si l'acte avait été parfait¹. Au fur et à mesure que la période coloniale avançait, les autorités coloniales cherchaient les meilleures combinaisons pour une meilleure situation financière du notaire. Plusieurs textes furent adoptés, notamment un arrêté du 20 septembre 1921, relatif au tarif des notaires, abrogeant et remplaçant les dispositions de la section V (article 61 – 103) de l'arrêté du 6 novembre 1916 réglementant la profession notariale en Afrique occidentale française². D'autres modifications avaient été faites. On peut, entre autres, citer les décrets du 5 février 1924³ et 18 janvier 1925⁴. Au demeurant, le texte le plus élaboré était le décret du 13 octobre 1934 relativement à la comptabilité, aux livres du notaire, à la liquidation et au recouvrement des redevances.

La situation financière concernait aussi la comptabilité des notaires destinée spécialement à constater les recettes et les dépenses de toute nature effectuées pour le compte des clients. Un livre-journal, un registre de frais d'actes, un grand livre, un livre dépôts de titres et valeurs, d'un modèle déterminé par le gouverneur général constituaient les instruments de cette comptabilité. Mais en attendant de revenir sur l'importance de chacune de ces pièces comptables, il n'est pas inutile de faire remarquer qu'il était interdit aux notaires de conserver pendant plus de six mois les

¹ Arrêté du 6 novembre 1916 fixant les tarifs des frais de justice et portant organisation de la comptabilité des officiers publics et ministériels en AOF, *op. cit.*, p. 31 et s.

² ANS, *JO AOF*, 1921, p. 715 et s.

³ Décret du 5 février 1924 fixant les tarifs des frais de justice et portant organisation de la comptabilité des officiers publics et ministériels en AOF, ANS Po III 8° 965, p. 27 et s.

⁴ Décret du 18 janvier 1925 modifiant le décret du 5 février 1924 fixant les tarifs des frais de justice et portant organisation de la comptabilité des officiers publics et ministériels en AOF, *op. cit.*, pp. 77 et 78.

sommes qu'ils détenaient pour le compte d'un tiers ; le titre important peu. En conséquence, toute somme qui, avant l'expiration de ce délai, n'avait pas été remise aux ayants droit, était versée à la Caisse des dépôts et consignations. Cependant, ils avaient la possibilité de conserver ces fonds pour une nouvelle période de même durée à la demande écrite des parties intéressées. Ladite demande n'était adressée au notaire que dans le mois précédent l'expiration d'un délai de six mois. En pareilles circonstances, le notaire donnait immédiatement avis au Procureur général de la demande qui lui avait été faite¹.

Voyons à présent le rôle de chacun de ces documents. Le livre-journal indiquait quotidiennement, par ordre de dates, sans blancs ni transports en marge, particulièrement les noms des parties, les sommes dont le notaire était constitué détenteur, l'usage qui en avait été fait ainsi que les recettes de toute nature et les sorties de fonds. Ces articles portaient chacun un numéro d'ordre et contenaient un renvoi au folio du « grand-livre » où se trouvait reportée la recette ou la dépense. Par souci d'efficacité, les notaires ne disposaient que d'une seule série de numéros d'ordre dès l'entame de leur exercice. Il s'y ajoutait un second « Livre-journal » pour la comptabilité des clients. Celui-ci était autorisé à la condition que le « Livre-journal » d'étude fut complet et contenait également, à leur date, les inscriptions des opérations figurant sur celui-ci.

Quant au registre de frais d'actes encore appelé registre d'étude, il contenait, dans l'ordre chronologique, les actes reçus par le notaire sous le nom du client débiteur, le détail des frais et honoraires de chaque acte. En ce qui concerne le « grand livre », il présentait le compte de chaque client dressé par relevé de toutes les recettes et de toutes les dépenses effectuées

¹ Article 36, arrêté du 13 octobre 1934, *op. cit.*, p. 1046.

par lui. La balance de chaque compte devait être faite au moins une fois par trimestre soit dans le « grand-livre » soit dans un registre spécial de balance de compte. Enfin, le livre de « dépôt de titres et valeurs » indiquait, jour par jour, par ordre de dates, sans blancs, lacunes, ni transports en marge, au nom de chaque client, les entrées et sorties de titres et valeurs au porteur ou nominatif, avec l'indication de leurs numéro et matricule.

Ces précisions étant faites, il faut signaler que le « livre-journal » et le livre de « dépôt de titres et valeurs » étaient côtés et paraphés par le président du tribunal de première instance de la résidence du notaire. Par ailleurs, chaque notaire avait le devoir, pour toutes les sommes encaissées et toutes les valeurs déposées en son étude, de délivrer un reçu extrait d'un carnet à souche d'un modèle déterminé par arrêté du chef de la colonie. Ces carnets respectaient forcément un certain formalisme. Ils portaient en imprimé, au talon et au reçu, des numéros d'ordre. Le talon comme le reçu, détachés de la souche, indiquait la date de la recette, les noms et demeure de la partie versante, la cause de l'encaissement et la destination des fonds.

En outre, la liquidation et le recouvrement des redevances obéissaient à une procédure toute particulière. C'était là encore une originalité la législation coloniale organisant notamment le notariat. En effet, il était prélevé sur les honoraires bruts des notaires, au profit du budget du gouvernement général, des redevances calculées par tranches¹. La même démarche concernait les greffiers-notaires et les administrateurs des colonies appelés à exercer la fonction notariale. Ces derniers percevaient les mêmes honoraires que les notaires. La redevance se chiffrait à 50 %. Mais les taxes des notaires et greffiers-notaires ne

¹ 10 % de 50 000 à 100 000 francs inclusivement ; 15 % de 100 000 à 200 000 francs inclusivement ; 20 % de 200 000 à 500 000 ; 25 % au-dessus.

pouvaient avoir pour conséquence une responsabilité quelconque de la colonie ou du gouvernement général à raison des faits de charge.

Il n'est pas inutile de revenir sur la base de calcul des redevances. Il était tenu compte de toutes les sommes effectivement perçues par les intéressés à titre d'honoraires, y compris les droits de rôle et d'expédition. Pour les notaires, en cas de changement de titulaire de la charge ou de l'intérim, la redevance portait sur le produit total de l'année. Toutefois la redevance annuelle était supportée par les intéressés au prorata des honoraires respectivement encaissés par chacun pendant la durée de sa gestion. Le service de l'enregistrement liquidait et recouvrait le prélèvement. Le paiement se faisait par trimestre à compter du 1^{er} janvier, à l'effet d'en permettre le recouvrement. Chaque notaire, greffier ou administrateur des colonies déposait dans les dix premiers jours des mois de mai, août, novembre et février, au bureau de l'enregistrement de la circonscription, un état certifié des honoraires bruts réalisés pendant le trimestre précédent. Cependant, si la gestion prenait fin pour une quelconque cause au cours d'un trimestre, le notaire déposait au même bureau, dans les quinze jours suivant la cessation de ses fonctions, l'état certifié des honoraires bruts réalisés depuis le dernier jour du trimestre échu jusqu'au jour de la cessation de ses fonctions inclusivement ; les duplicitas de ces états étant remis au procureur de la République aux fins d'être transmis au procureur général.

Le notaire, durant la période coloniale, réalisait une mission intéressante dans le système judiciaire, spécialement en matière de distribution de la justice. Son rôle consistait particulièrement à authentifier les actes et contrats. En exerçant son activité, il recevait également des fonds en termes d'émoluments chiffrés, tarifé et taxés dans le cadre d'une comptabilité surveillée. C'est pourquoi, le notariat était une fonction très protégée. La surveillance disciplinaire était confiée au

Parquet général chargé du contrôle de base. La sanction des infractions graves revenaient aux autorités politico-administratives.

B. La surveillance disciplinaire des notaires

S'il y a un fait qui saute aux yeux, c'est sans nul doute la soumission des notaires ou ceux qui en tenaient lieu aux autorités politico-administratives et judiciaires de l'époque considérée nonobstant toutes les libertés proclamées en métropole.

Les notaires étaient soumis presque à la même discipline que les conseils commissionnés devenus avocats-défenseurs qui ne disposaient pas pendant toute la période coloniale d'un barreau libre et indépendant. Concernant les notaires, l'absence de compagnies ou de chambres comme c'était le cas en France depuis la loi du 4 janvier 1843¹ pour leur permettre de jouir des droits inhérents à la fonction avait placé les autorités politiques, administratives et judiciaires dans les colonies en situation d'exercer la surveillance et la discipline nécessaires. C'était là une spécificité fondamentale par rapport à la métropole. La violation des règles relatives à l'exercice de la profession notariale était assortie de beaucoup de sanctions graduées. D'abord, on relève le pouvoir disciplinaire assuré par le procureur général (souvent il prenait ou le cumulait avec le titre de chef du service judiciaire).

Si les articles 47 et 48 du décret du 14 juin 1864 (précité) portant organisation du notariat aux Antilles en constituaient le siège, en revanche au Sénégal et dépendances, l'article 79 de l'ordonnance du 7

¹ Cf. L. A. BARRIERE, in FERRÉ-ANDRÉ (dir.) *Notaire, voie universitaire (DSN), voie professionnelle, voie interne, Dalloz, 2022* p. 34.

septembre 1840 en était la base légale¹. Le chef du parquet général prononçait contre les notaires ou ceux qui en tenaient lieu, après les avoir entendus, le rappel à l'ordre, la censure simple, la censure avec réprimande. Egalement, il pouvait leur donner tout avertissement qu'il jugeait convenable. Toutefois, lorsque le niveau de la faute atteignait certaines proportions, la prise de certaines décisions graves comme la suspension, le remplacement ou la destitution, le procureur général faisait d'office ou sur la réclamation des parties, les propositions qu'il jugeait nécessaires au gouverneur qui statuait après avoir pris l'avis du tribunal qui entendait en chambre du conseil, le notaire inculpé, sauf recours au Ministre en charge des colonies. Mais la suspension ne pouvait être prononcée pour une période de plus d'une année. Elle ne pouvait être que provisoire jusqu'à ce que le ministre ait statué. Le remplacement ainsi que la destitution ne devenaient définitifs qu'après leur approbation par décision du ministre chargé des colonies.

Le premier type de sanction retenu par l'arrêté du 12 juillet 1893 portant organisation de la profession notariale au Sénégal et dépendances était l'amende. Celle-ci découlait de la violation de l'obligation de résidence. Tout notaire qui violait cette règle était considéré comme démissionnaire. En cette circonstance, le procureur général pouvait, après avoir pris l'avis du tribunal, proposer au gouverneur son remplacement provisoire. Toutefois la sanction ne devenait définitive qu'après l'approbation du président de la République. Une autre peine était la suspension de trois mois qui pouvait avoir comme conséquence la destitution en cas de récidive. Elle était assortie du versement de dommages-intérêts. Ces différentes peines étaient prononcées lorsqu'un

¹ Ordonnance du roi n°8984 du 7 septembre 1840 concernant le gouvernement du Sénégal et dépendances, *Bulletin des Lois*, n° 775, pp. 671 et s.

notaire instrumentait hors du ressort de son tribunal. Tout notaire suspendu, destitué ou remplacé devait, aussitôt après la notification qui lui avait été faite de la décision du gouverneur, cesser l'exercice de son état, à peine de tous dommages-intérêts et des autres condamnations édictées par la loi contre tout fonctionnaire suspendu ou destitué qui continuait l'exercice de ses fonctions. Le notaire suspendu ne pouvait les reprendre sous les mêmes peines qu'après la cessation du temps de la suspension.

Les condamnations à l'amende ou les dommages-intérêts étaient prononcées contre les notaires par le Tribunal de première instance de leur résidence à la poursuite des parties intéressées ou d'office à la poursuite et diligence du procureur de la République. Mais les jugements n'excluaient pas les recours en appel. Les décrets sanctionnant le notaire fautif ordonnaient le dépôt des minutes et archives de l'étude au greffe du Tribunal de première instance ou chez un de ses confrères. Le procureur de la République près le Tribunal de première instance veillait à ce que les remises ordonnées soient effectuées. Il y faisait procéder d'office s'il le jugeait nécessaire. Dans tous les cas, un état sommaire des minutes remises était dressé. Celui qui les recevait donnait décharge au pied dudit état et un double était déposé au greffe de la Cour d'appel. Les notaires destitués pouvaient être relevés des déchéances et incapacités résultant de leur destitution et jouir du bénéfice de la loi du 14 août 1885 sur la réhabilitation avec ses dispositions déclarées applicables à la condamnation aux amendes¹. Le délai de trois ans fixé par le dernier

¹ Cf. articles 10 et s., titre III, loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) <https://criminocorpus.org/fr/reperes/legislation/textes-juridiques-lois-decre/textes-juridiques-relatifs-la-recidive/14-aout-1885-loi-sur-les-moyens-de-prevenir-la-recidive-liberati/> site consulté le 11 06 2022, à 10heures 30.

paragraphe de l'article 620 du Code d'instruction criminelle courait du jour de la cessation des fonctions¹.

Le travail du procureur général de contrôle de l'activité des notaires s'étendait aux incompatibilités et interdictions entourant la profession notariale. Ce dernier veillait à ce que les notaires n'exercent pas des fonctions incompatibles avec les leurs ou tout simplement interdites. Une analyse exégétique des différents textes permet de constater les soucis quotidiens auxquels les pouvoirs publics de l'époque coloniale étaient confrontés pour moraliser la fonction notariale. En effet, ces professionnels étant tenus, en raison de leur qualité de fonctionnaires publics, de se consacrer exclusivement à l'exercice de leurs fonctions, ils ne pouvaient être admis à en exercer d'autres². C'est pour ces raisons que les décrets et arrêtés étaient assortis d'incompatibilités et d'interdictions qui accompagnaient la profession.

Effectivement, comme en métropole, on relevait les incompatibilités des fonctions de notaires avec celles de membres de la Cour d'appel et des tribunaux, d'avoué, d'huissier, de préposés à la recette des contributions directes et indirectes, de juge de paix, de commissaire de police, de commissaire-priseur³ et de curateurs aux successions vacantes. C'est ce qui résulte de l'article 7 de l'arrêté du 12 juillet 1893. Cependant, ces incompatibilités ne s'étendaient pas aux fonctionnaires ou anciens fonctionnaires désignés pour suppléer les membres de l'ordre judiciaire

¹ Selon ce texte, « Le délai est réduit à trois ans pour les condamnés à une peine correctionnelle », Code d'instruction criminelle de 1808 (texte intégral de la version en vigueur en 1929) https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_instruction_criminelle_1929/code_1808_3.htm site consulté le 11 06 2022, à 10heures 45.

² En France, voir Rép. Min. Just. J. O. 8décembre 1959, Déb. Ass. Nat., p. 3235.

³ Ordonnance du 31 juillet 1822, *Jur. Gen.*, V^o. Notaire, p. 591.

conformément à l'article 34 du décret du 15 mai 1889 précisant que le gouverneur désignait chaque année, pour chaque arrondissement, trois fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, pris sur la liste des notables prescrite par l'article 20 dudit décret, pour suppléer les membres de l'ordre judiciaire momentanément absents ou empêchés¹.

Ces fonctionnaires n'étaient pas soumis aux conditions d'aptitude exigées par l'article 32 du décret du 15 mai 1889². L'activité notariale était également incompatible avec celle d'avocat-défenseur (article 1^{er} de l'arrêté du 3 juillet 1921). Mais lorsque par suite de congés ou carence, il y avait moins de deux avocats-défenseurs présents au siège du tribunal, les notaires pouvaient être autorisés par arrêté du gouverneur général, à remplir provisoirement les fonctions d'avocats-défenseurs³. L'article 7 du décret du 13 octobre 1934 fixant le statut des notaires en AOF ajoutait aux incompatibilités avec la profession notariale les fonctions à un titre quelconque dans diverses administrations publiques, sauf en ce qui concernait les greffiers et les administrateurs des autres circonscriptions judiciaires des colonies à propos desquels le texte ne donnait aucune indication. Dans ces dernières, les fonctions de notaires continuaient à

¹ Les assesseurs sont pris parmi les notables. A cet effet, une liste générale des notables est dressée, au mois de novembre de chaque année, par le chef du service administratif. Cette liste est composée des fonctionnaires en activité, anciens fonctionnaires et principaux propriétaires ou commerçants de Saint-Louis et de Dakar. Le nombre des notables inscrits sur la liste ne peut excéder celui de soixante, ni être inférieur à celui de quarante. Dans la première quinzaine de janvier, le gouverneur, sur la proposition du chef du service judiciaire, désigne, sur cette liste, vingt-quatre personnes qui forment, pour l'année, le collège des assesseurs. Ce collège est toujours tenu au complet par le gouverneur.

² Les conditions d'âge et d'aptitude, ainsi que les incompatibilités déterminées par les lois pour la magistrature continentale, sont applicables aux magistrats du Sénégal.

³ *Req. Dar.* 1922, 1, 374.

être remplies par les greffiers des tribunaux de première instance et des justices de paix à compétences étendues conformément à l'article 57 du décret du 16 novembre 1924 et du décret du 13 mai 1931.

Toutefois, ces dernières pouvaient leur être retirées individuellement par arrêté du gouverneur général et sur la proposition du chef du service judiciaire suivant les besoins de l'organisation notariale. Dès lors, toutes les dispositions relatives à l'exercice de l'emploi de notaire, aux prohibitions édictées, à la comptabilité notariale et à sa vérification, au dépôt et au retrait des sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations, à la confection, à la forme et à la nullité des actes, à la garde des minutes, à la délivrance des grosses et des expéditions, à la tenue des répertoires, étaient applicables aux greffiers-notaires et aux administrateurs investis des fonctions notariales ; les greffiers-notaires pouvaient aussi être poursuivis des contraventions dont ils se rendraient coupables. Mais on ne manquera pas de s'étonner, plus d'une quarantaine d'années après la prise du décret portant « émancipation » de la fonction notariale des autres fonctions juridiques, d'une survivance des greffiers-notaires ou encore administrateurs-notaires.

Le notariat était encadré également par un certain nombre d'interdictions prévues par ses bases légales dont le contrôle revenait au Parquet. Les différents textes précisaien que les notaires ne pouvaient recevoir des actes dans lesquels leurs parents ou leurs alliés en ligne directe à tous les degrés et en ligne collatérale, jusqu'au degré d'oncle ou de neveu inclusivement, seraient parties ou qui contiendraient quelques dispositions en leur faveur. Il s'y ajoutait que deux notaires, parents ou alliés jusqu'au même degré de parenté, leurs clercs, leurs serviteurs ne pouvaient être témoins. L'objectif était précis. Il s'agissait de garantir l'authenticité des écrits. Mais la longue liste des interdictions avait pour siège l'article 52 de l'arrêté du 12 juillet 1893. De façon précise, il était absolument interdit aux notaires, comme pour ce qui concernaient les

conseils commissionnés et les avocats-défenseurs¹, de s'associer soit avec d'autres notaires soit avec des tiers pour l'exploitation de leurs offices.

Egalement, il leur était défendu soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement soit indirectement de se livrer à aucune spéculation ou opérations de commerce, banque, escompte, courtage, de souscrire à quelque titre et sous quelque prétexte que ce soit à des lettres de change ou billets à ordre négociables ; de s'immiscer dans l'administration d'aucune société, entreprise ou compagnie de finances, de commerce ou d'industrie ; de faire des spéculations relatives à l'acquisition et à la revente des immeubles, à la cession des créances, droits successifs, actions industrielles et autres droits incorporels. En outre, il était interdit aux notaires de s'intéresser à une affaire pour laquelle ils prêtaient leur ministère ; de placer en leur nom personnel des fonds qu'ils auraient reçus même à la condition d'en servir les intérêts ; de se constituer garant ou caution, à quelque titre que ce soit, des intérêts qui auraient été faits par leur intermédiaire ou qu'ils auraient été chargés de constater par acte public ou privé ; de se servir de prête-noms en aucune circonstance. La longue liste d'interdictions se terminait par celle spécialement de faire ou laisser intervenir leurs clercs en qualité de mandataire d'une ou plusieurs des parties qui contractaient devant-eux. Les fautes découlant de ces prohibitions étaient poursuivies lors même qu'il n'existerait aucune partie plaignante et punies suivant la gravité des cas.

Ces proscriptions n'étaient pas les seules. Le décret du 13 octobre 1934 interdisait aux notaires de recevoir ou de conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt, d'employer même temporairement les sommes et

¹ A.A. DIOP, *La profession d'avocat au Sénégal. De l'ère des conseils commissionnés à l'Ordre des avocats 1859-1960*, Thèse, droit, UCAD, 2013, 449 p.

valeurs dont ils étaient constitués détenteurs à un titre quelconque, à un usage auquel elles ne seraient pas destinées. Dans le même ordre, il leur était défendu de retenir, même en cas d'opposition, les sommes destinées à être versées par eux à une caisse publique, dans les cas prévus par les lois, décrets, règlements ou arrêtés. Faire signer les billets ou reconnaissance en laissant le nom du créancier en blanc faisait partie des interdictions. Par ailleurs, les notaires ne devaient pas laisser leurs clercs intervenir, sans un mandat écrit, dans les actes qu'ils recevaient. Toutefois, les greffiers-notaires et les administrateurs des colonies exerçant des fonctions notariales n'étaient passibles, en plus des amendes civiles, que des peines disciplinaires prévues par les textes organiques de leur corps d'appartenance. Ces condamnations étaient infligées par l'autorité compétente sur la proposition du procureur général.

Par ailleurs, le procureur général intervenait dans le contrôle de la comptabilité des notaires. En effet, le parquetier vérifiait la régularité de celle-ci et contrôlait la conformité de la situation du compte de la caisse spéciale de dépôts au Trésor avec les énonciations de leurs registres. Pour exercer efficacement son contrôle, il déléguait ses substituts, les procureurs de la République ou les juges de paix à compétences étendues. Le procureur ou le magistrat délégué par lui, une fois au moins par an, procédait à la vérification de chaque étude de son ressort. Ces magistrats avaient le droit se faire présenter, sans déplacement et à toute réquisition, les registres de comptabilité et les actes effectués à l'occasion d'un dépôt.

De même, ils disposaient du pouvoir de se faire assister d'un agent de l'administration de l'enregistrement pour la vérification de la comptabilité notariale au point de vue technique. A cette occasion, ils apposaient leur visa sur les registres avec l'indication du jour de la vérification. Les clercs, quant à eux, devaient rendre compte au procureur général ou à ses délégués, de l'exécution des mandats à eux confiés et dont la mention était faite dans les actes reçus par le notaire dans le cabinet de qui ils

travaillaient. Les magistrats délégués transmettaient sans délais au procureur général le compte rendu, accompagné de leur avis motivé, de leurs opérations constatant, pour chaque étude, les résultats de la vérification. Un long article 68 s'intéressait aux états des produits soumis au contrôle des fonctionnaires de l'enregistrement. En effet, les receveurs de la circonscription étaient autorisés à se faire présenter, à tout instant, par les titulaires des offices, tous les états de frais taxés ou non taxés, tous les actes, répertoires, registres ou documents de comptabilité dont la tenue ou la conservation était prescrite par les règlements. En un mot, il s'agissait de toutes les pièces susceptibles de permettre la vérification des états déposés¹.

En cas de refus de communication de ces documents, l'agent d'enregistrement dressait un procès-verbal de ce refus et l'officier ministériel était possible d'une amende de cinq cents francs exigible immédiatement. En cas de récidive, l'amende atteignait mille francs. Lorsque le fautif persistait, peu importait le temps écoulé depuis les deux premières contraventions, l'amende était portée à deux mille francs et des poursuites exercées contre lui pour faute disciplinaire. Cependant, il faut signaler qu'indépendamment de ces amendes, les intéressés devaient être, en cas d'instance, condamnés à représenter leurs pièces ou documents non communiqués, sous une astreinte de cent francs, au minimum, par jour de retard. L'astreinte commençait à courir à partir de la date de signature par les parties ou de la notification du procès-verbal dressé pour constater le refus d'exécuter le jugement régulièrement signifié ; elle ne cessait que du jour où il était constaté au moyen d'une mention écrite par un agent du contrôle sur un des principaux livres de l'officier ministériel que l'administration avait été mise à même d'obtenir la

¹ Article 68, décret du 13 octobre 1934, *op. cit.*, p. 1048.

communication ordonnée. Il faut mentionner aussi que lors du dépôt de l'état des produits, le receveur de l'enregistrement indiquait le montant du prélèvement exigible pour le trimestre ou pour la partie du trimestre pour les greffiers-notaires ou administrateurs des colonies. Sa liquidation en ce qui concerne les notaires tenait compte de la progression des produits de l'office du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année en cours en vue de l'application du tarif progressif.

Les sommes ainsi liquidées étaient immédiatement versées à la caisse. Nul ne pouvait en atténuer ni en différer le paiement sous le prétexte de contestation sur la quotité, ni pour quelque autre motif, sauf à se pourvoir en restitution s'il y avait lieu. Et en cas de retard dans la production des états ou dans le paiement des redevances, chaque contravention était punie d'une amende de cent francs. Mais en cas d'omission dans un état de produits, la pénalité était portée à cent francs d'amende. Le recouvrement de ces redevances et amendes était poursuivi par voie d'instance introduite et suivie comme en matière d'enregistrement, notamment, par voie de contrainte. Les pénalités prononcées à cette occasion pouvaient, si la contravention avait été commise de bonne foi, faire l'objet d'une remise totale ou partielle, à titre gracieux, dans les mêmes conditions que les pénalités en matière d'enregistrement. Dans l'hypothèse du dépôt d'une pétition aux fins d'obtention de cette remise, le paiement de la pénalité n'était effectué que lorsqu'une décision avait été prise par l'autorité compétente. En outre, le délai de prescription pour les omissions de perceptions et les restitutions en cas de perception excessive, était fixé à cinq ans, peu importait la cause de l'erreur.

Les sondages effectués aux Archives nationales du Sénégal permettent de se faire une idée sur l'importance toute particulière que les autorités coloniales attachaient à la tenue des comptes. Par exemple, à la date du 4 avril 1938, la comptabilité de l'étude de Me Legouy avait fait l'objet d'une vérification par le procureur de la République, Séverac, agissant en vertu

de la délégation du procureur général, chef du service judiciaire. L'opération portait sur les comptes en banque du cabinet, à la Caisse des dépôts et consignations et au bureau des chèques postaux¹ concernant la période comprise entre le 6 avril 1937 et le 4 avril 1938². Le contrôle de la comptabilité de l'étude avait donné lieu à un certain nombre d'observations sous la rubrique intitulée « Gestion générale de l'étude »³.

Le rapport faisait ressortir quatre points pouvant ainsi être résumés. Il rappelait avant tout que lors de la vérification opérée en 1937, les contrôleurs avaient mentionné que le grief le plus important relatif à la comptabilité était la fusion dans le Livre-journal ou Livre de caisse entre les comptes « Fonds de l'Etude » et « Fonds de clients » alors que le décret du 13 octobre 1934 et l'arrêté général du 7 janvier 1935 indiquaient avec la plus grande fermeté que ces deux comptes devaient être strictement séparés. Malheureusement, la pratique avait continué dans le « cabinet »⁴ quand bien même le personnel avait eu le mérite de se référer au traité de Roulois. Mais ledit traité manquait de clarté et allait à certaines subtilités violant les grandes directives de la comptabilité notariale⁵.

Dans le deuxième point, le rapport indiquait qu'au 2 avril 1938, le notaire qui versait des fonds ou remettait des chèques à la Banque, la Caisse des dépôts et consignations et au compte chèques postaux, portait à leur débit sur le Livre-journal le montant de ces fonds ou de ces chèques

¹ Procureur de la République à Me Legouy, courrier n° 2474, du 1^{er} avril 1938, ANS 5M63 (184).

² Cf. circulaire n° 2775 A.J. du 31 décembre 1937 et lettre n° 607 A.J. du 29 mars 1938, ANS 5M63 (184).

³ Rapport procureur de la République à procureur général, chef du service judiciaire Dakar, le 27 avril 1938, ANS 5M63 (184).

⁴ C'est le concept utilisé dans le rapport alors qu'on parle davantage « d'étude ».

⁵ Point 1 du rapport.

et l'opération se traduisait par un article porté dans la colonne dépense¹. Néanmoins c'était là une grave erreur. Car les fonds n'étaient pas en réalité sortis du cabinet. Le traité Roulois qualifiait de compte de réserve les fonds ainsi déposés. Cette subtilité aurait dû être écartée. Mais le notaire en était libre si pour sa tranquillité et la sécurité des fonds il tenait à les déposer dans certains établissements ; sa caisse n'en était pas moins redevable vis-à-vis de tous ses clients. Et c'est cette situation par rapport à ces clients que devait refléter sa balance des comptes faits sur le Livre-journal, peu importait l'endroit où ils se trouvaient matériellement. Pour le client et même vis-à-vis des tiers, c'était toujours le notaire qui les détenait. Cependant, le vérificateur n'excluait pas la faculté pour le notaire de tenir une comptabilité particulière et spéciale avec les établissements dépositaires afin de connaître contradictoirement avec eux la situation exacte de son compte au jour le jour².

En troisième lieu, le vérificateur renouvelait dans son travail l'observation précédemment faite relativement aux versements effectués à la Caisse des dépôts et consignations sans la remise par le notaire déposant au préposé de la Caisse d'un bulletin destiné au Parquet général et mentionnant l'affaire donnant lieu au versement. L'étude vérifiée ne possédait pas d'imprimés destinés à l'établissement de ces bulletins³. Enfin, le rapport évoquait que le notaire avait quelques fonds en dépôt à la Banque commerciale africaine et à la Banque belge d'Afrique. Me Legouy expliquait cette situation par l'utilité pour lui d'avoir un compte ouvert dans ces deux banques en vue de faciliter les opérations avec

¹ Ainsi souligné dans le rapport.

² Point 2 du rapport.

³ Point 3 du rapport.

certains de ses clients, clients eux-mêmes de ces banques. Le montant de ces dépôts est minime¹.

En dépit de ces observations, le vérificateur estimait que la comptabilité de l'étude de Me Legouy s'avérait loyale, correcte et des plus sérieuses. Ainsi, elles furent communiquées à l'intéressé par le Procureur de la République² sur les ordres du parquet général³. Dans sa réponse⁴, le notaire reconnaissait le bienfondé des observations sur les points 1 et 2 et s'engageait à en tenir grand compte. Sur le point 3, selon le procureur (vérificateur), les explications du notaire paraissaient admissibles puisqu'en juin 1936 tous les comptes créditeurs de l'étude ou de clients dans les diverses banques avaient été virés à la Caisse des dépôts et consignations. Mais pour remédier momentanément au défaut de registre spécial, le notaire pourrait rendre compte au parquet général, le cas échéant, de l'application en dépôt ferme sur ces registres de comptabilité de telle ou telle somme sur celles figurant déjà en dépôt libre à la Caisse des dépôts et consignations⁵. Mais il faut mentionner que le courrier du procureur de la République ne faisait aucun commentaire sur les explications de Me Legouy relativement au point 4.

Un autre dossier constituait un exemple. En effet, par suite de négligence apportée dans la tenue de la comptabilité du cabinet de Me Silvandre, notaire à Dakar, Séverac, président, p.i., du Tribunal de première instance de Dakar, avait dû à plusieurs reprises depuis le mois

¹ Point 4 du rapport.

² Procureur de la République à Me Legouy, courrier n° 3.320 du 3 mai 1938, ANS 5M63 (184).

³ Procureur général, chef du service judiciaire à procureur de la République, courrier n° 851 A.J., Dakar, le 2 mai 1938, ANS 5M63 (184).

⁴ Me Legouy à procureur de la République, Dakar, le 27 mai 1938, ANS 5M63 (184).

⁵ Procureur de la République à procureur général, juin 1938, ANS 5M63 (184).

de juin 1938, procéder à la vérification de celle-ci. C'est ainsi que le 4 juin 1938 le président s'était trouvé en présence de telles mesures qu'il avait dû attendre quelques jours pour que des redressements fussent opérés et pouvoir arrêter les comptes. Ses impressions avaient conduit le président à procéder à la vérification générale, notamment celle du Livre-journal et des pièces justificatives des mouvements de fonds sur une période correspondante à plus de six mois durant les années 1937 et 1938. Le contrôle avait concerné aussi le Grand livre des espèces depuis le début de l'exercice de Me Silvandre (certains articles remontant à 1933). Toutefois, le vérificateur en était arrivé à constater que la situation comptable de l'étude se révélait saine telle qu'elle résultait de ses investigations et ce en dépit de la grande négligence de ce notaire dans la tenue de sa comptabilité et de nombreuses lacunes et irrégularités relevées sur ses registres¹.

Le 23 novembre 1940, le procureur de la République et le receveur de l'enregistrement chargé de la vérification de la comptabilité des Etudes de notaires de l'arrondissement de Dakar avaient reçu l'assurance du clerc de l'Etude de Me Silvandre, chargé de la liquidation des actes que le Registre des frais d'actes de l'année 1938 serait tenu à leur disposition, dumment complété, dès le surlendemain, 25 novembre 1938. A cette date, il leur avait été répondu que toutes les minutes de l'année 1938 n'avaient pas encore été retrouvées et qu'un délai de quelques jours était encore nécessaire. De ce fait, ils avaient dû ajourner la continuation de leurs opérations. Le 2 décembre 1940, les enquêteurs eurent le regret de constater une fois de plus que ce registre ne pouvait pas leur être

¹ Président p.i., du Tribunal de première instance de Dakar à procureur général, chef du service judiciaire, Courrier n° 73, Dakar, le 22 septembre 1938, ANS 5M63 (184).

présenté. Il leur avait été répondu par le comptable de l'étude, Mme de Gold, que le document n'était pas encore à jour et que Me Silvandre serait disposé à aller faire connaître aux enquêteurs les causes de ce nouveau retard.

Les enquêteurs avaient dû se retirer sans avoir recueilli les explications de Me Silvandre. Ces raisons avaient poussé les enquêteurs de demander au titulaire de la charge de vouloir bien prendre toutes les dispositions utiles afin que le registre soit tenu à leur disposition, dûment complété le 3 décembre 1940, à partir de 16heures¹.

Le versement des sommes reçues était soumis à une procédure. Effectivement, les fonds que les notaires transféraient à la Caisse des dépôts et consignations étaient reçus par les préposés de ladite caisse pour l'arrondissement de la colonie dans laquelle les notaires résidaient. Toutefois, le procureur général ou le magistrat délégué par lui pouvait, si besoin en était, autoriser un notaire à effectuer ses paiements dans l'arrondissement voisin. Ces rétributions pouvaient être effectuées soit directement à la caisse du comptable préposé de la Caisse des dépôts et consignations soit par l'intermédiaire des trésoriers publics, payeurs ou percepteurs du ressort de ce comptable, autorisés à effectuer pour son compte des opérations des dépôts et consignations. Dans ce cas, la date à compter de laquelle les intérêts du dépôt commençaient à courir était celle du jour de la centralisation chez le préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Aussi, chaque versement était-il accompagné de la remise par le déposant, au préposé de la Caisse des dépôts et consignations ou à l'agent du Trésor agissant pour son compte, d'un bulletin destiné au Procureur général et mentionnant l'affaire ou les affaires donnant lieu au

¹ Procureur de la République et le receveur de l'enregistrement chargés de la vérification de la comptabilité des études de notaires de l'arrondissement de Dakar, Courrier n° 13756, Dakar, le 3 décembre 1940, ANS 5M307 (184).

versement. Cette mention se présentait dans les termes suivants : « Affaire E... »¹.

Chaque paiement donnait lieu à la délivrance d'un récépissé à talon établi au nom du notaire déposant dans les conditions déterminées par l'article 236 du décret du 30 décembre 1932. Et ces fonds étaient remboursés par les préposés de la Caisse des dépôts et consignations qui les avaient reçus sur la production des autorisations de paiements délivrées par le notaire titulaire du compte courant et à la suite d'un avis préalablement adressé aux préposés dans un délai de quinze jours déterminé par les arrêtés du directeur général. L'avis ne pouvait pas excéder cinq jours. Ces autorisations étaient détachées d'un carnet à souche et à talon. Une suite continue de numéros était imprimée sur les souches, les autorisations et les deux parties des talons conformément à une procédure rigoureuse². Lesdites autorisations étaient également quittancées en présence du comptable chargé du paiement soit par le notaire lui-même soit par son fondé de procuration soit par la personne

¹ Mais la caisse demeure étrangère aux indications et mentions portés sur les bulletins de versement ; son préposé ne les relate ni dans ses écritures ni dans les récépissés délivrés aux parties versantes. Il adresse lesdits bulletins au procureur général.

² Les carnets à souche des autorisations de paiement étaient établis conformément au modèle arrêté par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Ils étaient fournis au P. G. par le préposé de la Caisse, à charge de remboursement et remis par les soins du ministère public au notaire qui ne pouvait être détenteur que d'un seul carnet à la fois (le nom du notaire et le numéro de son compte courant reproduits à l'encre grasse sur la souche, sur l'autorisation de paiement et sur les deux parties du tableau... le sceau du P. G. apposé sur la souche de chaque page du carnet). Le P. G. devait faire connaître à la Caisse la date de la remise de chaque carnet ainsi que le nombre et la série des numéros des autorisations contenues dans le carnet.

dont il avait spécialement accrédité la signature pour un retrait déterminé. En délivrant une autorisation de paiement, le notaire reproduisait sur la souche les indications qui figuraient sur celle-ci en y ajoutant la mention de l'affaire ou des affaires donnant lieu au retrait.

Sous réserve de ces précisions, il est possible d'illustrer une situation de conflit entre un notaire et son client à Dakar ; conflit ayant amené le tribunal de première instance de Dakar saisi à prononcer un jugement en date du 6 avril 1912¹. De quoi s'agissait-il dans cette affaire ? Un agent d'une société londonienne avait sollicité un notaire dakarois aux fins de se voir délivrer deux copies d'une copie de l'acte constitutif de celle-ci, car les services du Trésor avaient estimé la procuration discutable pour justifier sa qualité d'agent de l'entreprise. L'agent ne voulait pas se dessaisir de cette seule copie. C'est pourquoi, il avait demandé à en obtenir deux autres. Le notaire avait déjà classé le document sollicité parmi les minutes. Ce qui lui conférait certes une authenticité inutile mais qui pouvait être considéré comme prétexte en vue de réclamer un montant égal à vingt et huit mille cinq cent vingt-cinq francs. Cet argent était calculé par rapport au capital de la société londonienne fixé à vingt et trois millions de francs.

Les situations identiques constituaient des occasions pour les juges de rappeler aux notaires leurs devoirs professionnels et leurs manières de se comporter dans la recherche de la sécurité juridique et le développement du crédit. Dans cette affaire, le juge avait estimé que dans la pratique, les notaires devaient faire connaître aux clients le montant des frais et honoraires qu'il devrait percevoir². La juridiction de Dakar ajoutait que le fait de recevoir en dépôt une pièce lui donnait seulement le droit à un honoraire fixé par la législation. En conséquence, le tribunal décidait que

¹ *Req. Dar.*, 1913, p. 84 et s.

² Ce qui aurait amené l'agent à déposer au Trésor tout simplement la copie qui était en sa possession puisqu'il n'avait besoin que de cette expédition et que le dépôt en l'étude du notaire était parfaitement inutile.

la société londonienne était déchargée de la somme qui lui avait été réclamée par le notaire.

*
* *

A travers cette étude, il s'agissait de faire ressortir l'originalité de la fonction de notaire dans les anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest par rapport à la métropole, en partant de l'exemple du Sénégal, porte d'entrée de celles-ci. Une lecture minutieuse de la législation coloniale, attestée par des sources archivistiques, a permis de voir que le notariat dans les territoires colonisés était différent de celui de la métropole. L'explication est à rechercher certainement dans le souci des pouvoirs publics de prendre en compte les réalités locales mais sans pour autant modifier profondément les dispositions les plus précises et les plus averties de la législation métropolitaine portant organisation du notariat¹. L'originalité de la fonction notariale apparaît à travers la prééminence des autorités politico-administratives pour l'accès à la profession de notaire. On relevait, en conséquence, un monopole de certification des écrits reconnus aux notaires.

Les conditions d'accès étaient difficiles, notamment pour les populations autochtones dans un fort moment de dualité sociale, car il était exigé de tout candidat le respect d'un certain nombre de règles

¹ A. JAUZE, « « Le fait colonial » dans le régime notarial réunionnais. Analyse de quelques éléments de singularité dans la seconde moitié du XIX^e siècle », in *Le fait colonial dans l'Océan indien XVIII^e-XXI^e siècles, Revue Historique de l'Océan indien*, Association historique internationale de l'Océan indien, 03, 2007, pp. 35.

relatives à l'exercice des droits civils et politiques, par conséquent de citoyenneté, l'accomplissement obligatoirement du service militaire et un âge moyen fixé. C'est pourquoi, la plus grande partie de ces dernières en était exclue dès le départ pour la condition tenant au moins à la citoyenneté. Il ne restait plus dans la compétition que les originaires de la métropole et bien plus tard celles des communes de plein exercice. Une fois cette étape franchie, le postulant se présentait devant une commission diversement composée pour juger ses connaissances indispensables à l'exercice de la fonction à la suite d'un examen. Il y avait, en outre, le dépôt d'un cautionnement, la prestation d'un serment, l'accomplissement d'un stage. L'accès se concrétisait par la prise de l'acte de nomination indiquant en même temps le lieu de résidence du candidat. Les notaires dont les plus nombreux venaient de la métropole située à de longues distances se trouvaient contraints à des congés souvent longs et parfois non autorisés. Il y avait aussi des cas de décès. Ces raisons et d'autres réduisaient le personnel dont le nombre était limité dès le départ. Ainsi, les autorités étaient obligées d'en trouver des solutions. L'exercice de la profession notariale n'était pas moins difficile. En effet, le notaire était considéré comme un fonctionnaire public, détenteur d'une parcelle de pouvoir à lui confiée par les pouvoirs publics en vue de certifier les actes et contrats. Le travail colossal qu'il accomplissait justifiait la perception de sa part d'honoraires tarifés, taxés et encadrés. Le règlement des litiges qui en découlaient restait soumis à la connaissance des juridictions. L'activité notariale était contrôlée par les pouvoirs publics. Le contrôle de base revenait au procureur général. Mais pour des actes jugés plus graves, il s'en ouvrait au gouverneur général.

Il en est ainsi jusqu'à l'accession de ces anciennes colonies à la souveraineté internationale à partir de 1958 et pour la majeure partie à compter de 1960. L'avenir du notariat dans les nouvelles Républiques francophones en Afrique de l'Ouest où le notaire est devenu un officier public, mérite d'être étudié comme la suite de notre travail aussi bien

Le notariat dans les anciennes colonies françaises

pour ce qui concerne ses conditions d'accès que d'exercice, dans un environnement économique très concurrentiel comme les marchés de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) et de l'Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA). Par ailleurs, il nous semble qu'une passerelle devrait être créée entre l'Université et le notariat pour non seulement le progrès de la science juridique mais aussi les carrières juridiques, notamment le notariat. C'est là un foyer collectif qui donne à l'Université d'excellents professeurs et au notariat des professionnels aguerris dans l'intérêt du droit et de la paix pour favoriser la croissance.