



Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire

Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

*Sous l'égide du Commissariat au Développement institutionnel (CDI),
avec l'appui du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France
et de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA)*

SÉANCE 2 :

Accès à la justice et droits des citoyens au Mali : le cas du foncier

1^{er} juillet 2009

Cahier de propositions

Contacts :

forummultiacteurs@yahoo.fr

Abdoul Aziz AGUISSA (CDI) - Tél.: (+223) 66 78 60 32 - Mél.: a_aguissa@cdi-mali.gov.ml

Néné Konaté TRAORE (ARGA) - Tél.: (+223) 76 42 02 80 - Mél.: nene_konate@yahoo.fr

Élisabeth DAU (SCAC/CDI) - Tél.: (+223) 74 65 11 64 - Mél.: elisabethdau@yahoo.fr

Ambroise DAKOUO (ARGA) - Tél. : (+223) 76 01 70 20 - Mél.: ambroisedak01@yahoo.fr

SOMMAIRE

PRÉSENTATION DU FORUM MULTI-ACTEURS (FMA)	3
Le processus	3
La méthodologie	3
ETAT DES LIEUX : ACCÈS À LA JUSTICE ET DROITS DES CITOYENS	4
CADRE D'ANALYSE	5
CONSTATS / PROPOSITIONS	6
1 - ACCESSIBILITE DE LA JUSTICE EN MATIERE FONCIERE	6
▪ Constats majeurs	6
PROPOSITIONS	6
2 - LÉGALITÉ/LÉGITIMITÉ	8
▪ CONSTATS MAJEURS	8
PROPOSITIONS	8
3 - INSÉCURITÉ JURIDIQUE ET JUDICIAIRE	9
▪ CONSTATS MAJEURS	9
PROPOSITIONS	9
CIBLES, SUPPORTS ET STRATÉGIES DE DIFFUSION	10
PERSPECTIVES	10

Présentation du Forum multi-acteurs (FMA)

Le processus

Le Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali est un processus hérité de la dynamique de réflexion amorcée dans le cadre du colloque international de Bamako : « Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ? » (23-25 janvier 2007) et d'une étude sur la revue des initiatives de gouvernance au Mali (Juillet 2007).

Le Forum multi-acteurs, lancé en juin 2008, a été conçu comme un espace public de dialogue, entre une diversité d'acteurs de la gouvernance au Mali pour échanger autour des problématiques cruciales de gouvernance de ce pays et identifier les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour tendre vers une gouvernance légitime et enracinée.

La méthodologie

Il s'agit, à travers un aller-retour permanent entre l'étude de cas concrets et des réflexions plus générales, de dresser un diagnostic de l'existant pour ensuite dégager des pistes de solutions plus transversales pour répondre aux crises de gouvernance que connaît le Mali et que partagent également d'autres pays dans le monde tant ces problématiques de gouvernance sont liées.

C'est donc à partir de l'examen minutieux des pratiques de gouvernance et de la richesse d'un dialogue libre qui se nourrit de regards croisés et du partage des imaginaires, que ce cadre s'essaye à répondre à la question de savoir comment mobiliser et faire coexister le socle commun de valeurs, de traditions et de légitimités au Mali pour construire des modes de régulation de la société qui répondent aux défis locaux et mondiaux de gouvernance.

Etat des lieux : Accès à la justice et droits des citoyens

Les conditions auxquelles les citoyens accèdent à la justice et jouissent de la protection de leurs droits, constituent un des baromètres de l'appréciation de la qualité de la gouvernance, quelque soit le régime politique auquel est soumis le pays.

Au Mali, en dépit des progrès réalisés, depuis l'avènement de la troisième République, en 1991, de réels dysfonctionnements demeurent quant à la protection effective des droits des citoyens. Le contexte de pluralisme normatif, où cohabitent différentes légitimités sources de production du droit, semble requérir des interventions plus profondes et plus étendues.

Malgré les efforts consentis pour améliorer l'accessibilité en termes d'infrastructures et de compétences, le recours des citoyens aux services de la justice étatique reste encore problématique, et le cas du règlement des litiges fonciers en est révélateur.

De façon générale, on constate que l'éloignement des populations avec la justice dite « moderne » est multiforme et qu'elle peut s'apprécier en 2009 dans les mêmes termes qu'en 1999 lors du Forum national sur la justice.

Les neuf constats qui ressortaient de ce Forum national eu égard à la problématique de l'accessibilité restent les mêmes aujourd'hui, à savoir :

1. l'obstacle de la langue : la justice est rendue dans une langue inaccessible aux justiciables
2. la méconnaissance du droit : ne pas connaître ses droits, ne pas oser les faire valoir
3. l'absence de législation dans certains domaines
4. la distance entre juridictions et justiciables
5. l'insuffisance de centres d'accueil et d'orientation
6. l'insuffisance des effectifs du personnel et la mauvaise répartition des acteurs de la justice
7. les lenteurs dans les procédures judiciaires
8. le problème de l'assiduité des assesseurs et de leur qualité morale et professionnelle
9. le coût pour le justiciable

A ces neuf obstacles, peuvent être ajoutés deux éléments significatifs de la distance entre la justice étatique et ses justiciables :

- la perception psychologique et culturelle et la relative confiance des populations en la justice ;
- et la question de l'inadaptation du mode de constatation des droits coutumiers (duplication des enquêtes comodo et incomodo).

Toutefois, les débats sur la délivrance de la justice en matière foncière au Mali ont fait ressortir que la question de l'accessibilité ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes selon qu'il s'agit de justice étatique ou de mode de règlements alternatifs des conflits fonciers. En effet, en matière foncière, les recherches menées au Mali révèlent que 99% des litiges se règlent par voie de médiation sociale, le pourcentage restant étant soit porté devant la justice étatique, soit non résolu. Ce constat a conduit à s'interroger sur les causes de cette désaffection des justiciables envers la justice dite étatique et sur la coexistence entre le Mali légal et le Mali réel.

Cadre d'analyse

La méthodologie du Forum multi-acteurs consiste à partir du concret, du vivant, de l'existant pour mieux l'interroger dans toutes ses forces et ses faiblesses, dans ses nuances et ce, afin d'en tirer toutes les voies de solutions propres à son amélioration en termes de gouvernance.

Partant, le cas du règlement des conflits fonciers au Mali semblait pertinent pour témoigner de cette difficile coexistence entre le Mali légal et le Mali réel et ses répercussions en termes d'accès à la justice et de défense des droits des citoyens.

En effet, parmi les dysfonctionnements majeurs identifiés quant à la problématique de l'accès à la justice et des droits des citoyens certains d'entre eux s'avéraient particulièrement criants, à savoir :

1. Le décalage entre le Mali légal et le Mali réel ;
2. La persistance des difficultés d'accessibilité identifiées dix ans auparavant lors du Forum national sur la Justice au Mali (1999) ;
3. Le fait que les justiciables ne se tournent vers la justice qu'en dernier recours, une fois que tous les autres systèmes de médiation sociale ont échoué ;
4. Le fait que la question de l'accès à la justice dépasse celle relative à l'appareil judiciaire et nécessite une approche intégrée des problématiques de gouvernance qui s'y rapportent ;
5. Le décalage entre la proclamation et la ratification des instruments internationaux avec l'harmonisation et la réalisation de ces droits

C'est donc à partir de ces constats d'une justice éloignée des réalités sociales et des pratiques humaines, méconnue, décrédibilisée, dans laquelle les justiciables du Mali ne se reconnaissent pas et sujette à une profonde crise de confiance qu'il est apparu que le problème de l'accès à la justice et de la défense des droits des citoyens ne se posait pas qu'en termes de moyens et d'infrastructures mais aussi en termes de compréhension, de reconnaissance, de légitimité et d'autorité.

Autant de questions qui amenaient à interroger les valeurs, les mécanismes et les principes d'articulation dans la problématique de l'accès à la justice et la défense des droits des citoyens au Mali à travers le cas des litiges fonciers.

Il a ainsi été rappelé qu'il n'est pas opportun pour répondre à ces questions de raisonner en opposant tradition et modernité, en idéalisant le système coutumier et en diabolisant le système étatique. Les droits coutumiers ne sont pas figés, ils sont des phénomènes bien vivants, qui naissent sous le coup d'un rapport de force, sous un besoin social qui évolue et, qui disparaissent.

Il s'agissait donc lors de la Séance 2 du Forum multi-acteurs de soulever la question de la coexistence entre la justice étatique dite « moderne » et les mécanismes alternatifs de règlement des litiges (justice dite « traditionnelle ») en matière foncière :

- Comment en situation de pluralisme juridique et judiciaire (de droits, de juges et de décisions) garantir au justiciable l'accessibilité de la justice, la légitimité des institutions qui la rendent et la sécurité juridique et judiciaire ?

Pour tenter d'y répondre, les débats ont été analysés au regard des trois axes suivants:

- La problématique de l'accessibilité de la justice en matière foncière ;
- La légalité et légitimité de la justice ;
- Les aspects qui touchent à l'insécurité juridique et judiciaire.

Constats / propositions

1 - ACCESSIBILITE DE LA JUSTICE EN MATIERE FONCIERE

▪ Constats majeurs

Ainsi en termes de :

- **Accessibilité sociale et morale** : la prise en compte des réalités et référentiels locaux, de leur incorporation, de leur incrustation dans le système étatique de délivrance de la justice se pose. Pour rappel « dans une certaine mesure, la justice étatique demeurera une coquille vide et un artifice tant qu'elle sera déconnectée des réalités locales, tant qu'elle avancera sans tenir compte de l'identité, des pratiques et des référentiels de la société ».
- **Accessibilité intellectuelle** : La méconnaissance profonde et mutuelle des textes légaux par les institutions traditionnelles d'une part et d'autre part la méconnaissance des droits coutumiers par les professionnels de la justice.
- **Accessibilité financière** : la non maîtrise des coûts de justice (liés aux déplacements, aux frais administratifs, etc.) et le faible revenu des citoyens ne les motivent pas à recourir aux services de la justice.
- **Accessibilité physique** : la lourdeur et la lenteur de la délivrance de la justice détournent plusieurs citoyens notamment ceux des zones nomades du fait de la nature de leurs activités, la disproportion de la répartition de la carte judiciaire et l'insuffisance des tribunaux spécialisés (tribunaux administratifs, commerciaux, et cours d'appels), et l'architecture des bâtiments, la complexité du langage juridique, la tenue vestimentaire, la position sociale spécifique des professionnels de la justice, éloignent les citoyens de la justice.

PROPOSITIONS

Actions concrètes	Expérimentation	Réflexion prospective
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publier les décrets d'application qui garantissent la mise en œuvre des dispositions législatives prenant en compte les droits coutumiers. notamment celui relatif aux commissions foncières (Evaluation de son fonctionnement au bout d'un an pour le compléter); ▪ Clarifier la valeur juridique d'une résolution de médiation assortie d'un procès verbal; ▪ Développer un mécanisme pour une meilleure connaissance mutuelle entre professionnels de la justice et institutions traditionnelles; ▪ Diffuser à large échelle les accords de paix, les textes législatifs et réglementaires liés au foncier; ▪ Renforcer et pérenniser les bureaux d'orientation auprès des juridictions; ▪ Concevoir et faire valider un répertoire des droits coutumiers par une commission nationale, dans le 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expérimentation du règlement extrajudiciaire du conflit pour désengorger les tribunaux : <ul style="list-style-type: none"> ○ en développant la pratique de la justice participative en matière foncière et domaniale, ○ en offrant la possibilité d'abandonner la voie judiciaire pour s'en remettre à un médiateur formé et reconnu par la loi, ○ en accordant un statut juridique au médiateur privé que sont les parajuristes. ▪ Mise en place des comités de suivi des accords de médiation privée et valorisation des structures traditionnelles similaires déjà existantes pour prévenir et gérer les conflits liés au foncier au niveau local; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comment étendre le dispositif des commissions foncières au milieu urbain ? ▪ Quel droit et quel juge à quel niveau territorial pour résoudre les conflits fonciers ? Quels principes d'articulation entre les deux systèmes juridiques et judiciaires : principe de hiérarchie, d'autonomie, de subsidiarité, de complémentarité, autres principes ? ▪ Comment favoriser une prise de conscience et un engagement des citoyens en faveur de l'amélioration du fonctionnement des institutions judiciaires ? ▪ Comment valoriser le niveau communal et intercommunal comme échelle pertinente de territoire et d'acteurs pour la prévention et la gestion des

<p>cadre d'un processus participatif (ministère de la justice, magistrats, ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales (MATCL), populations, associations paysannes, etc.);</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconnaître et valoriser le rôle des ONG locales dans la médiation sociale. ▪ Encourager et promouvoir la culture de la citoyenneté (Cf. Programme National d'Éducation à la Citoyenneté PNEC); ▪ Veiller à l'application correcte des textes sur l'assistance judiciaire pour les personnes défavorisées; ▪ Informer les citoyens sur les montants des frais de justice; ▪ Simplifier le langage juridique et informer sur le fonctionnement du système judiciaire à travers des guides, etc. ▪ Réactualiser le rapport de l'étude sur la problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le contexte démocratique du Mali. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place des centres d'accès au droit (CAD) pour faciliter l'accès à l'information sur la justice; ▪ Institutionnalisation et pérennisation les journées portes ouvertes de la justice. 	<p>conflits fonciers (y compris transfrontaliers)?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelle contribution des femmes à la paix sociale de façon générale via la médiation sociale ou des mécanismes judiciaires de résolution des conflits ? <p>Comment garantir une meilleure répartition des juridictions sur territoire ?</p>
--	---	---

2 - LÉGALITÉ/LÉGITIMITÉ

▪ CONSTATS MAJEURS

- La « résistance » des droits coutumiers en matière foncière parallèlement à un système juridique étatique un peu délaissé dans la pratique;
- La primauté d'une décision légitimée socialement sur une décision de justice fondée légalement ;
- Le rôle de « passeurs » des médiateurs privés que sont les parajuristes pour faire le « pont » entre les deux systèmes de justice traditionnelle et étatique ;
- La cohabitation des légitimités sur l'ensemble du territoire et des aires socioculturelles du Mali ;
- L'importance du niveau intercommunal comme lieu de rencontres entre les autorités légales, administratives ou légitimes capables ainsi de créer un consensus.

PROPOSITIONS

Actions concrètes	Réflexion prospective
<ul style="list-style-type: none">▪ Développer une meilleure connaissance mutuelle entre les autorités traditionnelles et les professionnels de la justice sur le fonctionnement des institutions et des mécanismes traditionnels de résolution des différents;▪ Faire une référence explicite aux normes juridiques traditionnelles, en les insérant dans les textes, et en les diffusant dans les langues des populations.	<ul style="list-style-type: none">▪ Comment organiser l'articulation entre les différentes institutions locales, légales et légitimes, pour garantir et sécuriser une justice foncière accessible ?▪ Quel(s) usage(s) les populations font-elles de la justice étatique dans le cadre du règlement de leurs litiges fonciers au niveau rural et urbain, et pourquoi ?

3 - INSÉCURITÉ JURIDIQUE ET JUDICIAIRE

Au cœur de la question de l'accès à la justice et des droits des citoyens se trouve le problème de l'insécurité juridique (de droits) et judiciaire (de décisions) auquel sont confrontés les justiciables au Mali et qui se trouve être une réalité particulièrement criante dans le cas du règlement des litiges fonciers.

Au-delà des difficultés propres à chacune des deux justices dites étatique et traditionnelle, l'insécurité semble avant tout être liée à la situation de pluralisme juridique et au déficit de coexistence et d'articulation entre cette pluralité de droits, de juges et de décisions et certains constats illustrent ce déficit.

▪ CONSTATS MAJEURS

- Une dualité entre un droit coutumier qui serait « à la carte » selon les aires géographiques et socio-culturelles du Mali et un droit « étatique » qui serait un droit pour tous, universel au Mali.
- En matière foncière, on constate une certaine contradiction, voire même une certaine opposition, dans les contenus et les valeurs qui sont portés par les droits coutumiers et ceux portés par la justice étatique d'inspiration libérale.

PROPOSITIONS

Actions concrètes	Réflexion prospective
<ul style="list-style-type: none">▪ Veiller au respect strict des règles de déontologie par les acteurs de la justice étatique (les professionnels du droit, etc.) pour le règlement des conflits fonciers (exécution et inapplication des décisions de justice);▪ Favoriser la mise en cohérence des normes juridiques avec une priorité aux affaires foncières;▪ Faire une campagne de sensibilisation autour de la médiation dans les règlements des conflits;▪ Privilégier une meilleure répartition des juridictions sur le territoire avec comme priorité la cour d'appel, le tribunal administratif et le tribunal de commerce tout en recherchant une meilleure couverture juridique du territoire;▪ Consolider les capacités des associations de défense et d'information des droits des citoyens sur tout le territoire;▪ Établir les délais légaux par catégories d'affaires pour éviter l'engorgement des tribunaux.	<ul style="list-style-type: none">▪ Comment faire concorder les pratiques sociales et les droits coutumiers avec les engagements internationaux ? Comment harmoniser ?▪ Comment la justice en matière foncière peut-elle garantir la paix sociale face à la pression démographique, l'urbanisation croissante, la spéculation foncière et la raréfaction des ressources naturelles ?▪ Comment faire pour que le pluralisme juridique au Mali reflète mieux les réalités sociales ?▪ Comment améliorer les délais dans lesquels les décisions de justice sont rendues ?▪ Quelle efficacité du droit étatique et des institutions mises en place pour garantir les droits des citoyens et leur réalisation ?▪ Faut-il matérialiser les limites des terres pour sauvegarder la paix sociale au niveau des zones agricoles ?▪ Comment permettre aux juristes et autorités judiciaires étatiques une meilleure maîtrise des langues nationales dans lesquelles s'expriment les justiciables ?▪ Quelles institutions inter-Etats pour la prévention et la gestion des conflits fonciers transfrontaliers ?▪ Comment définir les limites de la reconnaissance et du contenu des tenures coutumières ?▪ Quelle portée actuelle à la proposition de création d'un domaine national ? (Cf. Réflexions sur les fonciers initiés par la Commission nationale mise en place par Boubacar Sada SY)

Cibles, supports et stratégies de diffusion

Afin de permettre à un grand nombre de publics d'accéder aux résultats issus de la séance 2 des supports et stratégies de diffusion ont été identifiés et seront améliorés au fur et à mesure du processus du Forum multi-acteurs. Il s'agit :

Cibles	Supports	Stratégies de diffusion et de communication
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les citoyens (notamment les femmes, les jeunes, etc.) en milieu rural et urbain ▪ Les scolaires (les élèves, les universitaires, etc.) ▪ Les autorités administratives et traditionnelles, etc. ▪ Les autorités religieuses ▪ Les acteurs institutionnels, les professionnels de la justice, le ministère des domaines et des affaires foncières, du MATCL, etc. ▪ Les élus au niveau des collectivités locales, etc. ▪ Les acteurs de la société civile : les associations ▪ Les cadres de concertations œuvrant dans le domaine de la gouvernance locale qui existent déjà 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guide pratique (qui explique dans un langage facile – ces guides peuvent être traduits dans nos langues) ▪ Cassettes audio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les sketches ▪ Les radios de proximité ▪ Les causeries – débats ▪ Les écoles (école primaire, fondamentale, lycée, université, etc.) ▪ Les forums à l'intérieur du pays (communes, cercles, régions, etc.) ▪ La presse écrite ▪ Les communicateurs traditionnels ▪ Aller à la rencontre des acteurs et organisations en charge d'externaliser les propositions ▪ Diversifier les messages en fonction des acteurs (Ex : formuler des messages différents pour les universitaires, les religieux, etc.) ▪ Élaborer un calendrier d'action pour l'exécution des propositions ▪ Échange des expériences avec d'autres structures hors du Mali ▪ Diversifier les stratégies de diffusion en fonction des localités ▪ Portage et opérationnalisation par les membres permanents

Perspectives

En termes de perspectives, des pistes de réflexion ressorties des débats pendant la séance 2 pourront être approfondies à travers un partenariat avec le monde de la recherche et de la formation.

Par ailleurs, s'il n'appartient pas au Secrétariat permanent du Forum multi-acteurs d'opérationnaliser les résultats qu'il peut faire émerger, en revanche, il peut servir de boîte à idées, de catalyseur pour une réflexion sur les questions de gouvernance dont tous les acteurs intéressés peuvent se saisir. Il s'agit d'inspirer les pratiques et les praticiens autant que faire se peut de porter certaines propositions concrètes en les matérialisant par des actions de terrain.