

Les justices traditionnelles dans les pays du G5 Sahel et au Sénégal

Fiches pays

30 mars 2022

Public

[Nelly ROBIN (Coordinatrice générale)

Analyse en partenariat avec :

Zakaria AMAR

Lucie BACON

Mory DIALLO

Hamadoun DICKO

Awa DIOP

Mamadou GOITA

Hamadou GUIGMA

Mamadou KEITA

Mohameden NEGREH

Awalou OUEDRAOGO

Boukary SANGARE

Sidiya AHMED SEID

Abdoul SOGODOFO

Thierno Demba SOW

Djibrilla TOURE

Recommandations opérationnelles :

Sylvie NICOLE]

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'AFD, de ses partenaires ou financeurs.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

Nelly RobinSylvie NICOLE] Analyse en partenariat avec : : Zakaria AMAR, Lucie BAÏCON, Mory DIALLO, Hamadoun DICKO, Awa DIOP, Mamadou GOITA, Hamadou GUIGMA, Mamadou KEITA, Mohameden NEGREH, Awalou OUEDRAOGO, Boukary SANGARE, Sidiya AHÏMED SEID, Abdoul SOGODOGO, Thierno Demba SOW, Djibrilla TOURE
Recommandations opérationnelles : Sylvie NICOLE, Etude justices traditionnelles, Fi Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas.

<https://pasas-minka.fr>

[Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad, Mauritanie, Sénégal]

[Justices traditionnelles, justice, Sahel]

Cadrage général

Au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et au Sénégal, les résultats de l'étude sur les justices traditionnelles partagent globalement les mêmes tendances :

- **La demande d'une justice de proximité s'impose comme une priorité. La cohésion et la paix sociales constituent une préoccupation majeure pour toutes et tous**, et plus encore dans les régions affectées par l'insécurité. Or, le principal objectif de la justice coutumière est de privilégier le règlement des conflits par la **négociation** et la **réconciliation**. Cette qualité essentielle est unanimement reconnue par toutes les populations, sans distinction d'âge, de sexe, de statut social et de milieu (rural/urbain). **L'intérêt général prévaut sur l'intérêt individuel.**
- **Les réserves émises ne concernent pas les principes directeurs de la justice coutumière mais les conditions actuelles de son application. Le doute porte sur la probité des chefs traditionnels et l'équité de leur décision.**
- **Les jeunes ont une conscience élevée des qualités et des limites de la justice coutumière et des évolutions nécessaires pour œuvrer activement en faveur des droits humains.** Avec les femmes, ils rappellent que **les droits liés à l'accès à la justice sont pour certains groupes, les « allochtones », les esclaves et les femmes, et dans certains contextes, un domaine dans lequel la justice coutumière faillit.**

Les fiches pays présentées ci-dessous portent donc essentiellement sur les spécificités nationales ou régionales.

Burkina Faso

1. Contexte politique

Deux zones du Burkina Faso ont été retenues. Il s'agit de la zone de Kaya dans la région du Centre-Nord et de Dori dans la région du Sahel¹. Ces deux régions sont en proie à d'importants troubles sécuritaires depuis la guerre en Libye et l'instabilité générale qui s'en est suivie. La recrudescence des actes terroristes au Burkina Faso ces cinq dernières années, le déplacement massif de populations vers les grands centres et le développement de toutes sortes de trafics : de drogues, d'armes légères, d'êtres humains entretenus en toute illégalité par des groupuscules criminels organisés, à la faveur de la fragilité des frontières et de la mondialisation de l'économie libérale, sont sources de préoccupations majeures tant pour le Burkina Faso que l'ensemble des États de la sous-région ainsi que la communauté internationale.

1.1. Dori

C'est dans cette région et précisément dans la province du Soum qu'est né le premier groupe radical islamiste du Burkina Faso, dénommé *Ansaroul Islam* affilié aujourd'hui au JNIM. Mais dans cette région, il n'y a pas que le JNIM ; l'EIGS est un autre groupe radical islamiste (par ailleurs beaucoup plus violent dans son mode opération que le JNIM) présent aujourd'hui le long de la frontière nigérienne (Tin-Akof ; Markoye ; Falangountou, Seytenga ; Titabè ; Tankougounadjè et Boundoré). En dehors de la province du Seno et sa capitale Dori, relativement épargnées jusque-là, la grande partie des espaces ruraux sont contrôlés par les groupes radicaux qui y appliquent la charia. Les deux groupes radicaux qui sont rivaux (JNIM et EIGS) s'affrontent régulièrement principalement dans les provinces de l'Oudalan et du Yagha pour le contrôle desdits espaces territoriaux. Les FDS ont gardé seulement leurs positions situées dans les grands centres urbains et quelques rares positions avancées mais avec une mobilité très réduite du fait de la forte présence des groupes radicaux. En termes d'incidents sécuritaires, pendant que les zones de présence du JNIM sont relativement calmes du fait d'accords entre FDS-Communautés-Groupes radicaux à partir novembre 2020, les zones de présence de l'EIGS (qui ne négocie pas) sont marquées par des affrontements entre acteurs armés mais aussi par des tueries de masse de populations civiles. Les groupes d'autodéfense supplétifs des FDS (Koglweogo/VDP) sont relativement peu présents (mais y en a quand-même notamment à Arbinda, Kelbo, Mansila, entre autres...) dans cette région fortement peuplée de communautés nomades plutôt enclin à rejoindre les radicaux. Selon les derniers chiffres du CONASUR,

¹ Dans le cadre du processus de décentralisation, le Burkina Faso a procédé, par la loi N°013-2001/AN du 02 juillet 2001, à une réorganisation administrative du territoire par la création de 13 Régions dont le Sahel et le Centre-Nord.

la région du Sahel compte 347 159 PDI (deuxième région après le Centre-nord) concentrés essentiellement à Djibo, Dori et Gorom-Gorom.

1.2. Kaya

Située à une centaine de kilomètres au nord-est de Ouagadougou, la ville de Kaya est la capitale de la région du Centre-nord. Le Centre-Nord est entouré par les régions les plus touchées par les incidents sécuritaires au Burkina Faso, celles frontalières avec le Mali et le Niger, le Sahel, le Nord et l'Est. Dans cette position, la région est traversée par un couloir de passage/trafic organisé par des groupes radicaux appartenant au JNIM basés à quelques encablures de la frontière malienne (province du Soum) et qui rallient régulièrement le Niger en passant par cette région du Centre-nord et aussi par la région de l'Est. La grande majorité des incidents sécuritaires rapportés dans cette région depuis 2019 s'inscrivent dans une double stratégie initiée par les groupes radicaux : sécuriser un couloir de trafics et exploiter de façon artisanale l'or, un minerai abondant dans la zone (le nom de la province dont la capitale est Kaya/Sanmatenga signifie d'ailleurs terre de l'or en langue mooré). Le contexte a d'abord été marqué par des incursions des radicaux du JNIM venus de la province du Soum et entrés par la commune de Barsalogo. Les ripostes des FDS ont toujours été faites avec le soutien de supplétifs civils armés (Koglweogo au départ convertis en VDP à partir de janvier 2020 avec l'adoption d'une loi qui donne la faculté aux communautés de se constituer en groupes armés d'auto-défense). La constitution des groupes d'autodéfense composés essentiellement d'agriculteurs sédentaires a suscité des tensions communautaires et conduit la grande majorité des populations nomades à rejoindre les groupes radicaux. Aujourd'hui une bonne partie des communes traversées par le couloir (Bourzanga, Barsalogo, Dablo, Pensa, Foubé, Bouroum et dans une moindre mesure Pissila et Tougouri) sont quasi inaccessibles à l'État et sont relativement contrôlés par le JNIM. Kaya, et les autres grands centres urbains sont sous contrôle des FDS et constituent les zones vers lesquelles convergent les Personnes Déplacées Internes (PDI) de la région mais aussi des régions voisines. Avec 462 690 PDI selon les chiffres de mars 2021, le Centre-Nord est la première région d'accueil des déplacés au Burkina Faso.

2. Environnement juridique et enjeux de la justice traditionnelle

2.1. La coutume dans les corpus juridiques nationaux

- La **constitution burkinabé** du 11 juin 1991² évoque seulement de façon liminaire, dans son préambule, la chefferie traditionnelle et garantit en son article 7 « la pratique libre de la coutume sous réserve du respect de la loi, des bonnes mœurs et de l'ordre public ». Toutefois, le projet de nouvelle constitution pro-

² Promulguée par le Décret : Kiti n° AN-VIII-330/FP/PRES du 11 juin 1991.

pose de reconnaître « la chefferie coutumière et traditionnelle en tant qu'autorité morale dépositaire des coutumes et des traditions dans (la) société »³. **Les chefs coutumiers burkinabés ne sont donc pas en mesure de rendre des décisions ayant force exécutoire et susceptibles de voies de recours légales.**

- **Des compétences spécifiques dans le domaine foncier.** Le législateur semble opérer une reconnaissance formelle à l'égard de certaines activités juridictionnelles des chefs coutumiers par **la loi n° 034-2009/AN portant régime foncier rural**. En effet, l'article 97 dispose que « toute procédure de conciliation doit faire l'objet d'un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation. En cas de conciliation, le procès-verbal de conciliation doit être soumis à homologation du président du tribunal de grande instance territorialement compétent. En cas de non-conciliation, la partie la plus diligente peut saisir le tribunal compétent, en joignant à l'acte de saisine le procès-verbal de non-conciliation. Les procès-verbaux de conciliation ou de non-conciliation sont enregistrés dans les registres des conciliations foncières rurales tenus par les communes rurales. Une copie du procès-verbal est délivrée à chacune des parties. Les copies de procès-verbaux de conciliation ou de non-conciliation sont soumises au droit de timbre communal ». Les chefs coutumiers figurent dans la composition de ces instances de conciliation. Les termes « chefs coutumiers » ou « chefs traditionnels » sont expressément mentionnés à plusieurs reprises aux articles 8, 10, 16, 23, 81, 85, et 95..., de la loi. Et l'article 107 stipule qu'« à défaut de charte foncière locale, les matières relevant des opérations de sécurisation foncière sont réglées conformément aux us et coutumes fonciers locaux, pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux textes en vigueur, aux droits humains et aux bonnes mœurs ».

- Les **cadis n'ont aucune reconnaissance spécifique** dans l'ordre juridique.
- La **médiation pénale** dans le système judiciaire formel **au profit des mineur-e-s**. La loi n°015- 2014/AN du 13 mai 2014 portant protection de l'enfant en conflit avec la loi ou en danger⁴ introduit la médiation pénale au profit des mineur-e-s. L'article 40 de cette loi définit la médiation pénale comme « une mesure extrajudiciaire permettant de parvenir à la conciliation entre l'enfant, auteur d'un délit ou d'une contravention, ses parents, ses représentants légaux ou encore son conseil et la victime. La procédure peut être engagée à la suite d'une plainte, soit d'office par le procureur du Faso ou le juge des enfants, soit

³ Le 28 décembre 2017, le projet de nouvelle constitution est remis au président de la République, Roch Marc Christian Kaboré.

⁴ L'ONG Terre des Hommes-Lausanne dans le cadre de la "Promotion de la médiation pénale à travers une collaboration renforcée entre le parquet et les acteurs communautaire", en collaboration avec le ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion civique a initié un projet expérimental d'application de la médiation pénale qui suscite une synergie d'actions entre les procureurs du Faso et huit (08) chefferies traditionnelles dont quatre (04) à Ouagadougou et quatre (04) à Bobo Dioulasso. <https://www.youtube.com/watch?v=8P0fkKZ-XH0>.

à la demande de l'une des parties. Conformément à l'article 42, le recours à la médiation pénale est soumis à trois conditions cumulative : 1) l'acceptation par l'enfant de sa responsabilité dans la commission de l'infraction ; 2) l'accord de l'enfant et de ses parents ou de ses représentants légaux ou encore de son conseil ; 3) l'accord de la victime. Il convient de noter que la décision de renvoi à la médiation pénale n'est possible que s'il apparaît qu'elle est susceptible soit d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer à la prise de conscience et à la réinsertion de l'enfant. L'article 45 précise qu'en cas de réussite de la médiation pénale, le juge pour enfant dresse un procès-verbal de conciliation signé par toutes les parties et contenant l'engagement de l'enfant. Le procès-verbal vaut ainsi « titre exécutoire et suspend la prescription de l'action publique ».

2.2. Les mécanismes de la justice coutumière

2.2.1. Les fragilités et résistance de la justice coutumière

Comme dans les autres régions de l'étude, les trois principales critiques auxquelles sont exposés les chefs traditionnels sont leur « politisation » et sa conséquence directe sur leur impartialité, leur polyvalence qui réduit leur disponibilité, le mode de dévolution de leur succession qui rend la transmission des savoirs incertaine.

Cependant, au Burkina Faso, l'importance accordée à cette question varie d'une région à l'autre : elle est soulevée par la plupart des enquêtés de Dori alors qu'elle est à peine abordée par ceux de Kaya, région du Royaume de Boussouma, connu pour sa résistance au pouvoir central (cf. 3.2.3.3, rapport de synthèse).

Dans la région de Kaya, la justice coutumière conserve toute sa vitalité. Pour bien comprendre le présent et les ressorts de ce qu'on peut appréhender comme des « formes de résistance », un détour historique est utile : lors de la révolution de 1983, portée par T. Sankara, l'État a réfuté l'autorité des chefferies coutumières, au motif qu'au sein d'un même État deux formes de légitimités ne pouvaient pas coexister. Les chefs coutumiers sont entrés en résistance. La force immuable de la justice coutumière du **Royaume de Boussouma** traduit, aujourd'hui encore, cette défiance à l'égard du pouvoir central, incarnée notamment par la justice formelle. Le roi de Boussouma a su maintenir son autorité sur son territoire et son indépendance politique malgré l'insécurité qui sévit dans la région et le déplacement des populations, conscientes des enjeux pour la cohésion et la paix sociale.

2.2.2. Les risques d'ambivalence des modes alternatifs de règlement des conflits

Présentées initialement comme des « milices d'autodéfense », dans la région de Kaya, **les Kogléweogo** s'arrogent progressivement le droit de rendre justice.

Cette évolution crée de la confusion dans l'esprit des populations comme en témoigne l'exemple relaté par un citoyen de Kaya (Burkina Faso) :

« S. est bien connu du village pour être un bandit de grand chemin. B. qui revenait du marché après avoir vendu son taureau a été intercepté par S. et lui donna sans résistance le montant de sa vente. Avec l'aide de la police et des Kogléweogo, B. a le même soir récupéré son bien. Certes, l'affaire n'est pas passée par les mécanismes de résolution traditionnelle des conflits mais l'on voit que les Kogléweogo qui sont l'une des formes traditionnelles de résolution se sont impliqués dans l'arrestation du présumé voleur. À l'image des chefs traditionnels qui ont un territoire d'application de leur décision les Kogléweogo ont également un territoire de déroulement de leurs activités. Même si l'affaire ci-dessus évoquée n'est pas passée chez le chef du village, je l'ai informé après pour obtenir son soutien ».

Les Kogléweogo ont été instaurées récemment. Elles réunissent des paysans et des éleveurs qui face à la recrudescence de l'insécurité, liée à l'intervention de groupes armés islamistes, ont décidé de défendre eux-mêmes leurs intérêts. « Mais de nos jours, ils ont instauré une espèce de tribunal avec leur propre code pénal, ce qui inquiète les défenseurs de droit de l'homme et les hommes de droit au Burkina », explique Y. Boudani⁵. Et, il est de plus en plus reproché à ces milices, « les justiciers de la brousse », de faire « régner l'ordre aussi bien que la terreur », précise R. Caryol⁶.

Initialement, supplétifs des forces armées burkinabé, engagées dans la lutte contre les groupes armés islamistes, les Kogléweogo ont à plusieurs reprises outrepassé leur rôle premier de défense, non seulement en se substituant à l'autorité des chefs traditionnels, mais également en s'octroyant des pouvoirs judiciaires relevant normalement des compétences régaliennes. La loi des Volontaires pour la Défense de la Patrie (VDP), promulguée le 21 janvier 2020, est venue ajouter de l'incertitude car comme le rappelle C. Zutterling (2020), « la mise à disposition d'armes à feu dans les mains de civils alors que les relations entre communautés sont déjà tendues, accentue le risque et la fréquence du recours à la violence pour résoudre les conflits locaux »⁷. On est donc loin des modes alternatifs de règlement des conflits par la conciliation.

3. Droit à l'égalité et à la non-discrimination

3.1. Le droit à l'égalité devant les cours coutumières

⁵ Y. Boudani, correspondant de RFI au Burkina Faso, <https://www.rfi.fr/fr/hebdo/20160318-burkina-faso-koglweogo-milices-populaires-associations>.

⁶ <https://www.jeuneafrique.com/mag/313508/societe/burkina-koglweogo-justiciers-de-brousse/>.

⁷ Zutterling C., 2020. Armer les civils : la loi des Volontaires pour la défense de la patrie au Burkina, https://grip.org/wp-content/uploads/2020/10/EC_2020-10-30_FR_CZ_Burkina-Armer-civils.pdf.

Dans la plupart des régions de l'étude, l'étranger bénéficie d'une indulgence. Kaya présente l'une des situations les plus manifestes : l'autochtone a obligation d'accueillir l'étranger et de faire preuve de tolérance à son égard. Ce principe est scrupuleusement respecté par la communauté Moagha, au point où « les étrangers vivant à Kaya sont enclin à saisir la justice coutumière plutôt que la justice moderne sur certaines questions sociales car elle est plus clémente pour eux, afin de préserver la cohésion sociale » (société civile, Kaya, Burkina Faso).

Mali

Au **Mali**, à des fins de comparaison, le **nord**, le **centre** et le **sud** du pays ont été retenus. Il s'agit des régions de **Gao** et **Mopti** d'une part, et de **Kayes** et **Sikasso**, d'autre part.

1. Contexte politique

Depuis le déclenchement du conflit dans le nord du Mali en 2012, la situation sécuritaire au Mali se dégrade continuellement et de manière continue. Cette situation impose quelques rappels concernant les régions de Gao et de Mopti :

- **Gao**

Cette insécurité grandissante s'est vite répandue dans la région de Gao qui partage actuellement les mêmes défis sécuritaires que plusieurs autres régions du pays. Plusieurs facteurs dont entre autres la pauvreté, les faiblesses institutionnelles, les violences intercommunautaires et la prolifération de groupes armés (crime organisé, extrémisme violent et groupes d'autodéfense) ont contribué à rendre cette partie du Mali plus instable. Une situation qui impacte négativement le développement de la région de Gao et qui constitue une opportunité saisie par les groupes terroristes et criminels pour renforcer leur influence auprès des populations marginalisées.

- **Mopti**

La situation sécuritaire dans le cercle de Mopti est alarmante dans la mesure où les 2/3 de son espace géographique sont contrôlés par des groupes armés. Cependant, plusieurs communes du cercle de Mopti ont été longtemps épargnées des attaques armées à cause du maillage géographique par les Forces de défense et de sécurité (FDS). Depuis la montée de la violence dans la région de Mopti en 2015, coïncidant avec la création de la Katiba Macina dirigé par Hamadoun Koufa, avec ses corolaires sur le plan social, économique, humanitaire, le cercle de Mopti était le moins touché comparativement aux autres cercles de la région. Les conséquences de l'insécurité sont, entre autres, le retrait des représentants de l'État, la non-accessibilité et non fonctionnalité des services sociaux de base, de nombreuses personnes déplacées, l'inaccessibilité des foires hebdomadaires etc. C'est en avril 2021 que la sécurité s'est considérablement dégradée dans le cercle de Mopti avec les attaques successives des villages, les assassinats ciblés, les enlèvements des personnes, les vols de bétail etc. Plusieurs communes du cercle de Mopti dont Socoura, Soufroulaye, Borondougou, Somadougou, Konna et plusieurs quartiers de la commune de Mopti dont Nantaka, Medinacoura, Taïkiri, Barbé et Dialango sont devenus des zones d'insécurité.

2. Environnement juridique et enjeux de la justice traditionnelle

2.1. La coutume dans les corpus juridiques nationaux

- La **constitution malienne** du 25 février 1992⁸, toujours en vigueur, dispose dans son article 81 que « le pouvoir judiciaire s'exerce par la cour Suprême et les autres cours et Tribunaux ». Le second alinéa du même article ajoute que « le pouvoir judiciaire est gardien des libertés définies par la présente constitution. Il veille au respect des droits et libertés définis par la présente constitution. Il est chargé d'appliquer dans le domaine qui lui est propre les lois de la République ». Au regard de ces dispositions, il apparaît donc clairement que la constitution malienne ne donne des pouvoirs judiciaires ni aux autorités coutumières ni aux autorités religieuses. **Les chefs coutumiers maliens ne sont donc pas en mesure de rendre des décisions ayant force exécutoire et susceptibles de voies de recours légales.**

- La **loi foncière agricole (LFA)**⁹ donne compétence aux autorités villageoises en matière de règlement de différends relevant du foncier agricole. L'article 49 dispose que « tout différend relatif aux terres agricoles est obligatoirement soumis à la commission foncière villageoise et de fraction territorialement compétente, préalablement à toute saisine des tribunaux ». Et, l'article 50 précise que « lorsque la conciliation entreprise met fin au différend, la commission foncière villageoise et de fraction établit un procès-verbal de conciliation qu'elle transmet au juge compétent pour homologation. En cas de non-conciliation, il est dressé un procès-verbal de non-conciliation que la commission foncière villageoise et de fraction transmet au tribunal compétent ».

Le fait de rendre obligatoire la tentative de conciliation initiée par la commission foncière villageoise constitue une volonté affirmée de favoriser une solution concertée et acceptée par tous de sorte à préserver la cohésion sociale.

- **Des exceptions en matière de gestion et de police administrative**

En matière d'administration, la loi n°6-023 du 28 juin 2006, suivie du décret n°06-567 /P-RM du 29 décembre 2008¹⁰, et plusieurs arrêtés¹¹ du ministre en charge

⁸ Promulguée par Décret N°92-073/P-CTSP du 27 février 1992.

⁹ Loi n°2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le foncier.

¹⁰ Loi n° 6-023 du 28 juin 2006 villages, fractions et quartiers, relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers. Décret n°06-567 /P-RM du 29 décembre 2008 fixant le mode de désignation des conseillers de village de fraction et de quartier et le mode de fonctionnement des conseils de village, de fraction et de quartier.

¹¹ Arrêté n°08-0268/MATCL-SG du 4 février 2008 fixant les modalités de création, de fusion et de suppression des villages, fractions et quartiers. Arrêté n°08-0269 /MATCL-SG du 4 février 2008 fixant les modalités de nomination des chefs de village, fraction et quartier. Arrêté n°08-285/MATCL-SG du 6 février 2008 déterminant les modalités de désignation des membres des conseils de village, de fraction et de quartier.

de l'administration territoriale du Mali donnent des **compétences de gestion et de police administrative aux autorités traditionnelles**, notamment les chefs de village, fraction et quartier. Toutefois, le pouvoir des autorités coutumières est limité à la seule conciliation. L'article 15 de la loi de 2006 énonce que « le chef de village, de fraction ou de quartier exerce une fonction de conciliation en matière coutumière ». Ainsi, l'État ne reconnaît pas les « vestibules »¹² dans leur pratique de juge à compétence étendue.

Parallèlement, dans l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (2015), la revalorisation du rôle des autorités traditionnelles et des cadis dans la distribution de la justice en complémentarité avec la justice formelle a été prévue dans un souci de rapprocher la justice des justiciables (voire de suppléer l'État dans les zones où il est absent) dans certains domaines civils (mariage, divorce, foncier, etc.). Cependant, ces nouvelles autorités judiciaires ne devraient avoir aucune compétence en matière pénale (crimes, délits et contraventions).

- La **médiation pénale** dans le système judiciaire formel

Par le décret n°06-168/P-RM du 13 avril 2006 dont l'article 19 prévoit « la nomination sur proposition des Procureurs de la République des médiateurs pénaux, à raison de deux par Tribunal de Première Instance (TPI), par arrêté du ministre de la Justice au début de chaque année ». Dans la pratique, à défaut de médiateurs pénaux nommés, c'est le Procureur de la République qui procède lui-même à la médiation comme l'y autorise l'article 52 alinéa 4 du Code de procédure pénale et l'article 123 du Code de protection de l'enfant. Toutefois, rappelons qu'aux termes de l'article 52 alinéa 3, la médiation « ne pourra en aucun cas s'appliquer aux délits sexuels, aux infractions d'atteinte aux biens publics, ni aux crimes ».

2.2. Les mécanismes de la justice coutumière

2.2.1. Les fragilités et résistances de la justice coutumière

Comme dans les autres pays de l'étude, les populations regrettent une perte de légitimité des autorités traditionnelles actuelles, moins intègres et moins instruites que par le passé (cf. 3.2.3.1, rapport de synthèse).

Toutefois, l'importance accordée à cette question varie d'une région à l'autre. Cette disparité régionale peut s'expliquer par la situation particulière qui sévit dans la région de Mopti où les djihadistes de la « katiba » Macina semblent « avoir donné le pouvoir aux cadis qu'ils ont eux-mêmes identifié et choisi »¹³. Parallèlement, dans la région de Sikasso, les jeunes contestent « la désignation

¹² Le conseil des Anciens dans les villages et par extension le conseil de la justice coutumière.

¹³ « La « katiba » Macina impose la loi armée dans le centre du Mali », Le Monde Afrique, 12.10.2021.

des chefs qui se fait sur la base de la politique ». Ils nourrissent une forte défiance à l'égard des autorités traditionnelles. A l'inverse, le cercle de Diema semble imperméable aux influences extérieures ; l'autorité des chefs traditionnels restent entière, conduisant même à l'ethnocentrisme.

- **Chefferie Kamara, un îlot de résistance**

Le village de Diancounté Kamara semble constituer un îlot à part dans la région de Kayes.

Le discours des enquêtés nous donne à comprendre comment s'articulent l'intérêt général et l'intérêt individuel, en vue de préserver la cohésion sociale qui motive « l'adhésion absolue de la communauté à la justice coutumière » et fonde les réticences exprimées à l'égard de la justice formelle :

« La justice coutumière de Diancounté Kamara est comparable à l'action d'un chef de famille qui distribue les torts et les raisons de ses fils et filles tout en leur demandant de se pardonner et de continuer à vivre ensemble. Elle n'humilie pas, ne réprime pas contrairement à la justice de l'État. (...) La justice de la chefferie est notre consensus à tous. L'idée des droits individuels en dehors de la communauté n'est nullement envisagée », explique un villageois.

« L'efficacité de la justice coutumière de la chefferie de Diancounté Kamara est presque absolue. (...) L'individu ne compte que s'il est dans et pour la communauté (...). Je pense que c'est cet attachement au groupe et à la famille qui fait que notre village ne connaît pas de problèmes internes insurmontables. Chacun sait la place qu'il a. Le protectionnisme dont fait preuve notre ethnie est la preuve que notre communauté s'assume et fait son devoir », précise un étudiant.

Ces extraits nous invitent à réfléchir sur les risques induits, notamment l'inégalité des droits entre « autochtones » et « étrangers », pour reprendre les termes utilisés par les enquêtés : « s'il y a droit et liberté, cela se limite aux nobles de la ville. Les autres, les esclaves et les étrangers, n'ont que des devoirs envers la communauté », souligne un ressortissant d'une localité du Mali qui vit à Diancounté Kamara.

« Cette primauté de l'intérêt de la communauté autochtone », comme le rappelle le chef traditionnel du village, nourrit un « clivage » social qui constitue l'un des défis actuels posés de manière plus générale à la justice coutumière : les droits humains (cf.3.3.4).

- **Mopti, une résistance commandée par des forces extérieures**

Si dans la région de Kayes, les « formes de résistance » sont principalement circonscrites au cercle de Diema, celle observée dans la région de Mopti prospère sur des territoires plus étendus et se fonde sur un radicalisme religieux. Elle émane de la « katiba » Macina et vise à écarter délibérément la justice formelle, comme élément constitutif de l'état de droit.

Les enquêtés parlent d'une « fracture sans ancrage historique et importée ». « Depuis la crise sécuritaire de 2012, de plus en plus les populations privilégient le recours à la justice coutumière plutôt que celle de l'État (car) les groupes armés terroristes, djihadistes, interdisent le recours au droit formel », explique un élève, ancien élève d'une medersa¹⁴.

Il y a là une immense différence avec la Chefferie de Kamara où les formes de résistance observées expriment surtout un intérêt bien compris pour les valeurs de la justice coutumière. Dans la région de Mopti, le retour à la justice coutumière est impulsé par un groupe extérieur à la communauté suivant une logique, implicitement ou explicitement, répressive.

2.2.2. Des modes alternatifs de règlement des conflits

L'analyse des discours a mis en évidence des initiatives, pensées comme des « instances de conciliation » visant à pallier l'absence de juridictions et/ou la déficience, réelle ou supposée, des justices coutumières et formelles. Ces « pratiques citoyennes »¹⁵ sont portées par la société civile locale, avec bien souvent l'assentiment de l'État et l'appui des PTF.

Au Mali, les enquêtés ont cité :

- **Les commissions de prévention et de gestion des conflits locaux dans la région de Sikasso.** Ces commissions ont été mises en place dans 16 communes de la région de Sikasso dont celles de Zégoua et Kadiolo où s'est déroulée l'enquête. Elles « réunissent des autorités coutumières, des femmes, des chasseurs, etc. » (autorité administrative, Kadiolo, Mali) et ont vocation à « promouvoir la transparence dans les affaires locales »¹⁶. Dans ce cadre, « elles veillent (également) à régler les conflits sans la justice (formelle) et prévenir et gérer les problèmes intercommunautaires » (société civile, Kadiolo, Mali).

- **Les commissions foncières villageoises et de fractions (CFVF), prévues par la loi portant sur le foncier agricole (2017)¹⁷ au Mali.**

Ces « instances de concertation et de suivi de la gestion des terres Agricoles sont créées dans tous les villages et fractions » (art.44). Ainsi, « tout différend relatif aux terres Agricoles (leur) est obligatoirement soumis, préalablement à toute saisine des tribunaux » (art ; 49). Et, « lorsque la conciliation entreprise met fin au différend, la commission foncière villageoise et de fraction établit un procès-verbal de conciliation qu'elle transmet au juge compétent pour homologuer » (art. 49).

¹⁴ École coranique.

¹⁵ Op.cit. Le Roy, 2021.

¹⁶ Cf. Tableau de la cartographie des PTF. Cette initiation est soutenue par Plaidoyer Et Lobbying.

¹⁷ Loi 2017-001 du 11 avril 2017.

gation. En cas de non-conciliation, il est dressé un procès-verbal de non-conciliation que la commission foncière villageoise et de fraction transmet au tribunal compétent » (art.50).

2.3. Droit à l'égalité et à la non-discrimination

Dans la région de Kayes, les mécanismes de justice coutumière tendent à renforcer la discrimination de certains groupes, principalement les « étrangers » et les « non-autochtones », et les esclaves.

- **Une discrimination fondée sur l'origine ethnique**

La discrimination à l'égard de l'« étranger », du « non-autochtone », est fondée sur l'origine ethnique.

« Il n'y pas de droits de l'homme ici, il y a le droit des Soninkés. Même nos médecins-chefs ont peur du vestibule de la chefferie » (médecin, Diema, Kayes, Mali).

A Diancounté, également, il est déploré que *« la justice coutumière se caractérise par son injustice à l'égard des personnes qui ne sont pas originaires de la communauté »* (ressortissant d'une autre région, Diancounté, Kayes, Mali). Les membres de la communauté d'accueil reconnaissent eux-mêmes cette inégalité : *« des membres du vestibule n'hésite pas à favoriser l'autochtone »* (acteur de la société civile, Diema, Kayes, mali).

Certaines personnes enquêtées vont jusqu'à considérer *« l'ethnocentrisme (comme) le seul mécanisme qui permet aux gens de Diancounté d'arriver à la paix. Les droits des autres venus d'ailleurs n'existent pas. (...) Les autochtones ont tous les droits, les autres n'en ont aucun »* (ressortissant d'une autre région, Diancounté, Kayes, Mali).

« Le sort des étrangers peut (également) être confié à la mairie. (Mais) la mairie n'est pas une juridiction (et) elle est très passive. On ne peut pas régler ses problèmes à Diancounté quand on n'est pas autochtone » (ressortissant d'une autre région, Diancounté, Kayes, Mali). Un élu nuance cet avis : *« si vous êtes un cousin à plaisanterie, « Sinankou », des Soninkés, tout le monde se sent obligé d'être aimable. Cette dimension est aussi à considérer dans le règlement des conflits »* (Diancounté, Kayes, Mali).

En fait, à Diancounté comme à Diema, il est de coutume que *« tous les étrangers ou toute personne assimilable, ne (puissent) s'installer durablement dans la ville sans avoir une famille hôte, appelée « Djatigui ». C'est leur hôte qui constitue leur moyen d'accéder à la justice coutumière, celle du clan et celle de la chefferie »* (chef traditionnel, Diema, Kayes, Mali).

Cependant, leur implication semble limitée comme le reconnaît lui-même un chef traditionnel : *« ceux qui n'appartiennent pas à la communauté (...) leurs familles hôtes constituent les seules voies pour accéder à la justice coutumière. S'ils veulent se marier, divorcer, acquérir des terres... ils passent par leurs hôtes.*

Mais dans les faits, ils accèdent peu à la justice coutumière » (chef traditionnel, Diancounté, Kayes, Mali).

- **Être esclave, ou l'impossibilité de saisir la justice coutumière**

Il est également difficile pour les esclaves de saisir une instance de la justice coutumière, particulièrement dans la région de Kayes.

La raison en serait que « la justice sous le hangar, « Gala », de la chefferie ne peut être rendue qu'entre personnes de condition libre » (citoyen, Diancounté, Kayes, Mali). « Le sort des esclaves est dans les mains de leurs maîtres historiques » précise un chef traditionnel (Diema, Kayes, Mali).

Ainsi, « les esclaves n'ont en réalité aucun droit face aux nobles qu'ils servent de gré ou de force », confirme un acteur de la société civile (Diema, Kayes, Mali).

Cependant, la plupart des personnes enquêtées estiment que « l'esclavage n'est pas un tabou ici, il est une réalité qui ne choque ni les esclaves ni les autochtones de Diéma. Certains, notamment les organisations criminelles et les hommes politiques, essaient d'instrumentaliser cette question pour déstabiliser la zone, mais Diéma a tenu contrairement à certains de ses villages ou communes. Pour faire simple, la justice coutumière d'ici ne fait aucune discrimination » (acteur de la société civile, Diema, Kayes, Mali).

D'une manière générale, les chefs traditionnels considèrent d'ailleurs que « ce sont les personnes extérieures à (leurs) coutumes qui voient un problème à la question des esclaves. Personne ne conteste cette coutume ici, à commencer par les premiers intéressés qui ne font l'objet d'aucun mauvais traitement » (chef traditionnel, Diema, Kayes, Mali).

Un élu concède néanmoins que : « la majorité des problèmes de ces derniers moments est constitué des luttes entre ceux qui étaient traités d'esclave et les anciens maîtres d'esclaves. Si ce problème est mal géré, on risque à terme une guerre civile (...). La chefferie de Diéma, bien que très respectée, n'a pas les ressources pour mettre fin à cette bombe à retardement » (Diema, Kayes, Mali).

Or, selon un rapport récent d'experts de l'ONU « depuis 2018, certaines parties du Mali font face à une montée de la violence liée à la problématique de l'esclavage par ascendance. Cette pratique, qui persiste à Kayes et dans d'autres régions du pays, mène à de fortes discriminations »¹⁸.

Les discours recueillis à Diancounté et à Diéma, marqués par un contexte particulier, confortent l'idée que les femmes et les hommes descendants d'esclaves, ne disposent, individuellement ou collectivement, d'aucune capacité

¹⁸ ONU Info, 29.10.2021 <https://news.un.org/fr/story/2021/10/1107302>.

d'action au profit de leurs propres intérêts. Leur condition juridique fort singulière interroge la place des droits humains dans l'application du droit coutumier.

- **Le cercle de Diema, un territoire d'inégalités de condition et de genre**

Globalement, le cercle de Diema au Mali constitue incontestablement le territoire où la justice coutumière consacre le plus les inégalités de condition et de genre. Dans les villages de Diancounté Kamara et Diema, terrains de l'enquête, les discriminations et leur mode d'application sont les mêmes. Elles se maintiennent avec l'adhésion des populations locales soucieuses de préserver les hiérarchies sociales ancestrales garantes, selon elles, de la cohésion sociale.

« La limite de la justice coutumière est l'exclusion des non-autochtones, des femmes et des esclaves » (jeune allochtones, Diancounté K., Mali). Cette exclusion est défendue par les « autochtones » au titre de « l'intérêt supérieur de la grand famille » ; « avec l'ethnie, elles priment sur tout afin de préserver la cohésion sociale » (élu, Diancounté K., Mali). Ainsi, « les autochtones ont tous les droits, les autres n'en ont aucun » (allochtone, Diancounté K., Mali).

« La justice coutumière n'est faite que pour les autochtones » (jeune, Diancounté K., Mali). Tout « non autochtone » ou « étranger » est placé sous la responsabilité d'une famille hôte. « Il doit passer par elle, « Djatigui », pour saisir la justice coutumière qu'il soit demandeur ou défendeur » (acteur traditionnel, Diema, Mali). En principe, ils ont les mêmes droits que les autochtones. « Dans les faits, c'est une façade. Si on a des problèmes entre étrangers, on s'arrange sinon on n'a aucun moyen d'accéder à la justice coutumière. C'est encore pire si c'est face à un autochtone. On ne peut pas avoir raison face à lui devant la justice de chefferie » (Diancounté K., Mali).

Ainsi, la justice coutumière dénie, explicitement ou implicitement, le droit aux allochtones comme aux esclaves d'être entendus et jugés équitablement, au nom de deux principes : « la primauté de l'intérêt de la communauté » (acteur traditionnel, Diancounté K., Mali) et « une justice rendue sans le hangar, le « Gala », de la chefferie entre personnes de conditions libres » (élu, Diancounté K., Mali).

Les allochtones dénoncent avec vigueur « une justice partielle », fondée sur « l'ethnocentrisme », et l'esclavage. Ils considèrent que « les étrangers et les esclaves sont dans la même position » (allochtone, Diancounté K., Mali). « On se sent très mal ici ! Mais on ne peut pas exprimer notre sentiment, on risque de perdre notre place au marché et d'être chassé », explique un commerçant originaire de Sikasso, installé à Diema. Certains fonctionnaires, eux-mêmes, partagent cet avis : « il n'y a pas de droits de l'homme ici, il y a le droit des Soninkés. Les médecins eux-mêmes craignent la chefferie » (Diema, Mali).

Des acteurs traditionnels précisent que « les autorités étatiques sont elles-mêmes respectueuses de cette justice ». (Diema, Mali). D'autres regrettent que « l'efficacité de la justice coutumière ne (soit) plus aussi forte qu'auparavant »

et attribuent la responsabilité à « la démocratie et au libéralisme qui poussent les gens à saisir les autorités publiques contre leurs frères » ; pour eux, « l'État est fautif » (acteur traditionnel, Diancounté, Mali).

Les discours recueillis sur la place accordée aux esclaves dans la justice coutumière traduisent toute l'ambiguïté de cette question dans le cercle de Diema, y compris au sein de la société civile et parmi les esclaves. Un acteur de la société civile reconnaît que « les esclaves n'ont en réalité aucun droit face aux nobles qu'ils servent de gré ou de force » et ajoute « malheureusement ou heureusement, la paix sociale est maintenue à ce prix » (Diema, Mali). Paradoxalement, des esclaves eux-mêmes défendent cette position : « les esclaves ont leur mot à dire à travers leur chef « Djonkountigui ». Cela facilite le maintien de la paix sociale » (Diancounte K., Mali). Une autre esclave précise « moi je suis au service de mes maîtres de la même façon qu'un enfant est aux ordres de ses parents. Nous formons un ensemble où chacun a un rôle essentiel. On ne peut remettre en cause cette organisation au nom de rien. Notre quiétude se trouve dans le respect des coutumes de nos ancêtres » (Diancounté K. Mali).

Les acteurs traditionnels dénoncent « les organisations criminelles et les hommes politiques qui essaient d'instrumentaliser cette question pour déstabiliser la zone » ; ils soulignent avec fierté que « Diema a tenu contrairement à certains villages et communes » et concluent que « pour faire simple, la justice coutumière d'ici ne fait aucune discrimination » (Diema, Mali).

- **Les violences faites aux femmes, ou le lourd silence des autorités traditionnelles**

C'est sans nul doute dans le cercle de Diema (Mali) que la situation de la femme est sujette à bien des réserves. « Elle n'est pas admise sous le hangar traditionnel (lieu où se rend la justice coutumière) » (Diancounté K., Mali). « Les femmes n'entrent jamais dans le vestibule » (jeune, Diema, Mali). Un acteur de la société civile confirme que « c'est une interdiction absolue » mais considère néanmoins « qu'il n'y a pas meilleure justice que la justice coutumière » et conclut « si je compare Diema à la plupart des villes, le résultat est sans appel : la justice du vestibule est très efficace ». Une fille d'acteur traditionnelle admet que « les femmes n'ont pas les mêmes droits que les hommes dans la justice coutumière » mais considère que « cela ne pose aucun problème, c'est notre culture. Remettre cela en cause risque de créer une crise irréversible » (Fille de conseiller coutumier, étudiante, Diema, Mali). Implicitement, la société conçoit que le droit des femmes en matière de divorce et de violences conjugales leur soit dénié : « Il (le chef traditionnel) ne prononce jamais de divorce face aux demandes de divorce car il concilie toujours » (citoyen, Diancounte K., Mali). Et, « en matière de violences à l'encontre des femmes ou abandon de famille, il peut être très virulent dans ses propos. Il conseille les parties et les invite à se pardonner. Tout pour la famille rien pour soi ; si l'on devait avoir une devise à Diancounté, ce serait celle-ci. La famille et la communauté doivent se déve-

lopper même si pour cela chacun doit renoncer à ses libertés » (femme, Diancounte K., Mali). Ces exemples révèlent sans ambiguïté que la conciliation apparente dissimule des discriminations de genre évidentes, profondément ancrées et peu sujettes à contestation.

Mauritanie

En **Mauritanie**, toute l'enquête s'est déroulée dans la région de **Hodh El Char-gui**, au sud-est du pays, à la frontière avec le Mali. Les terrains sont répartis sur plusieurs communes, urbaines et rurales : Bassikounou qui abrite le camp de Mberra où sont réfugiées des populations maliennes, Dhar, Néma et Fassala.

1. Environnement juridique et enjeux de la justice traditionnelle

1.1. La coutume dans les corpus juridiques nationaux

- L'article premier de la Constitution du 29 juillet 1991 prévoit que « la Mauritanie est une république islamique, indivisible, démocratique et sociale ». Et, « l'Islam est la religion du peuple et de l'État »¹⁹.
- Ainsi, la justice formelle en Mauritanie s'appuie sur le droit musulman (*fiqh*) et la charia islamique. Vu la faiblesse de la couverture géographique de ce système judiciaires, plusieurs modes alternatifs de justice existent en particulier en milieu rural notamment pour les conflits personnels et fonciers. Les « mouslihs²⁰ » sont les chevilles ouvrières de cette justice traditionnelle qui trouve également ses fondements dans le droit musulmans. Il est doté de toute la « compétence pour régler à l'amiable tout différent relevant de la compétence du tribunal de la Moughataa » (département)²¹. En **Mauritanie**, en 2007, on assiste à l'insertion et l'officialisation du mouslih pour s'occuper de la justice de proximité. L'article 58 de l'ordonnance n°2007/012 portant organisation judiciaire prévoit que « dans le cadre de son pouvoir de conciliation, le président du tribunal de la moughaata peut valider le règlement amiable des différends relevant de la compétence du tribunal réalisé par les mouslih en dehors de toute procédure judiciaire. Le statut et les compétences de ces mouslih sont déterminées par décret ».
- La « **médiation pénale** » dans le système judiciaire formel. La définition légale donnée à la médiation résulte de (1) l'article 166-12 de la loi n°2019-20 du 29 avril 2019 ... (Ba, p19) et de l'article 166-1 de la loi de 2019-008 (Ba, pp 19&20), (2) code de procédure civile commerciale et administrative, (3) code de procédure pénale (Ba, p 23)²². Le décret fixant l'organisation et les attributions des Mouslih qui définit leurs compétences, prévoit leur procédure de nomination,

¹⁹ Article 5 de la Constitution du 20 juillet 1991.

²⁰ Littéralement « conciliateurs » dans un sens de médiateurs sociaux ;

²¹ Article 4, Décret 2021-008 portant organisation et attributions des Mouslihs.

²² Ba Boubou, « Les modes alternatifs de règlement des conflits dans le système judiciaire mauritanien », *Les Cahiers de la Justice*, 2021/1 (N° 1), p. 37-50. DOI : 10.3917/cdlj.2101.0037. URL : <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-la-justice-2021-1-page-37.htm>

leur fonction au sein de l'appareil judiciaire et les modalités d'exécution de leurs procès-verbaux.

1.2. Les mécanismes de la justice traditionnelle

1.2.1. Les fragilités et résistance de la justice coutumière

« La contestation de la légitimité du chef de village en raison de divergences politiques » est évoquée en **Mauritanie**, dans la région Hodhechargui, essentiellement dans le village de Kerk.

1.2.2. Les risques d'ambivalence des modes alternatifs de règlement des conflits

L'analyse des discours a mis en évidence des initiatives, pensées comme des « instances de conciliation » visant à pallier l'absence de juridictions et/ou la déficience, réelle ou supposée, des justices coutumières et formelles. Ces « pratiques citoyennes »²³ sont portées par la société civile locale, avec bien souvent l'assentiment de l'État et l'appui des PTF.

En Mauritanie, les enquêtés ont cité ²⁴ les **Comités villageois de la région d'Hodhechargui**²⁵. Ces « structures autonomes » n'ont pas pour seul objet le règlement des conflits à l'amiable. Ils agissent plus largement dans « l'intérêt général de la communauté ». Leurs membres (jeunes, femmes, imams, etc.) cherchent à s'émanciper de l'autorité des chefs traditionnels et des mouslih. Ils traduisent un éveil démocratique et la place nouvelle que la société civile souhaite s'octroyer. C'est « une initiative du corps social face à la sous-administration des territoires excentrés et au manque d'éléments régulateurs »²⁶, les chefs traditionnels et tribaux étant eux-mêmes fragilisés par leur engagement politique. Ces comités villageois existent depuis peu. Il est donc encore difficile d'apprécier leur bien-fondé comme mode alternatif de règlement des conflits et l'impact de leur action même si les populations saluent « leur caractère participatif » (camp de Mberra, Hodhechargui, Mauritanie)²⁷.

1.3. Droit à l'égalité et à la non-discrimination

Dans le discours des enquêtés, le droit à l'égalité et à la non-discrimination est peu développé en Mauritanie.

²³ Op.cit. Le Roy, 2021.

²⁴ Les exemples présentés ici ne sont pas exhaustifs, ils correspondent à ceux cités par les personnes enquêtées.

²⁵ Des comités villageois ont été également initiés dans d'autres régions en Mauritanie.

²⁶ Expert junior, ateliers de fin d'enquête en Mauritanie.

²⁷ Les réfugiés du camp de Mberra précisent que les Comités de groupe du camp établissent des contacts avec les chefs des Comités villageois pour l'application des mécanismes coutumiers.

Il est néanmoins souligné que des « *comités mixtes entre habitants locaux et immigrants (peuvent être) créés* » (qui) « *permettent un équilibre entre les droits au sein de la société* » comme le fait observer une autorité administrative de Bassikounou (Mauritanie).

A l'inverse, la question des esclaves n'a pas été soulevée au cours des entretiens réalisés en Mauritanie. Cela n'exclut pas que des populations serviles y vivent et soient soumises aux mêmes discriminations.

Sénégal

Au **Sénégal, Kedougou et Tambacounda**, aux confins du Sénégal et des territoires maliens et mauritaniens, constituent les deux régions choisies ; elles réunissent trois terrains, les capitales régionales de Kedougou et de Tambacounda et la ville aurifère de Saraya auxquels s'ajoute la ville sainte de Médina Gounass (région de Kolda).

2. Environnement juridique et enjeux de la justice traditionnelle

2.1. La coutume dans les corpus juridiques nationaux

- Au Sénégal, **les systèmes de justice coutumière ne sont pas reconnus comme faisant partie intégrante de l'appareil judiciaire**. Cela est affirmé par l'article 88 de la constitution du Sénégal²⁸ qui précise que « le pouvoir judiciaire est (...) exercé par le conseil constitutionnel, la cour Suprême, la cour des Comptes et les cours et tribunaux ». **Les chefs coutumiers sénégalais ne sont donc pas en mesure de rendre des décisions ayant force exécutoire et susceptibles de voies de recours légales.**

- Le décret n°2015-1145 du 03 août 2015, fixant la composition et la compétence des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, prévoit en son article 10 que « **dans les localités où il existe un cadî, et, le cas échéant, un cadî suppléant, ceux-ci sont intégrés au tribunal d'instance dans le ressort duquel ils ont été nommés.** Les tribunaux d'instance peuvent les consulter dans les matières relevant du code de la Famille, avant de statuer sur le fond, et après avoir ordonné toutes mesures provisoires ou urgentes nécessitées par la cause. Cette consultation est obligatoire lorsque le litige est relatif aux successions de droit musulman. Les tribunaux d'instance peuvent renvoyer les parties devant le cadî ou le cadî suppléant aux fins de tentative de conciliation. L'accord intervenu est homologué par ordonnance du juge ».

- La **médiation pénale** dans les systèmes judiciaires formels
La loi 99-88 du 03 septembre 1999 modifiant l'article 32 du code de procédure pénale dispose que « le procureur de la République peut, préalablement à la décision sur l'action publique, et avec l'accord des parties, soumettre l'affaire à la médiation pénale s'il apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, mettre fin au trouble résultant de l'infraction, et contribuer au reclassement de l'auteur ».

2.2. Les mécanismes de la justice coutumière

2.2.1. Les fragilités et résistance de la justice coutumière

²⁸ Publiée au JO n°5963 du 22 janvier 2001.

Au **Sénégal**, « l'influence des élus sur la nomination des chefs de quartier » est déplorée, principalement dans la ville de Tambacounda : « ils sont là, parce que, c'est de la politique politicienne, qu'ils sachent lire ou ne pas lire, qu'ils sachent faire ou ne pas faire (la conciliation), les politiques les mettent là pour de la politique », explique un acteur de la société civile.

Dans la région de Tambacounda, la justice coutumière conserve toute sa vitalité. Certaines situations peuvent être considérées comme des « **formes de résistance** » :

- **Ville sainte de Médina Gounass, une résistance « cadiale »**

La situation observée à Médina Gounass traduit des pesanteurs sociales, provenant d'un environnement religieux particulier, mettant à mal l'adhésion à la justice formelle sans l'exclure totalement : « tout le monde sait qu'ici on applique la justice religieuse c'est à dire le droit islamique ; c'est sur cette base que cette localité a été créée. Ici, la justice est décentralisée au niveau des quartiers ; ce sont les imams et les autres notables qui jouent un grand rôle dans le règlement des problèmes. S'il y'a un différend, les protagonistes s'adressent d'abord à eux pour qu'ils fassent le « masla »²⁹. S'ils ne parviennent pas à résoudre le conflit, ils le transmettent à la cour des marabouts chez le khalife, lui ou ses représentants vont les juger. D'habitude (il s'agit) des problèmes conjugaux, familiaux, fonciers, entre élèves et agriculteurs. Les autres problèmes qui sont rares comme les vols aggravés, les meurtres sont confiés à la justice formelle. Notre justice est efficace basée sur la charia (...), tout le monde accepte le verdict. La justice religieuse participe à la pacification de la communauté selon les mêmes règles que la justice coutumière » (imam, Medina Gounass).

2.2.2. Les modes alternatifs de règlement des conflits

Le Sénégal se caractérise par un mode alternatif de règlement des conflits directement inspiré des principes et des pratiques coutumières : les maisons de justice.

- **Les Maisons de justice du Sénégal**

L'État du Sénégal a pris dès le 17 novembre 1999 le décret n° 99-1124 relatif aux maisons de justice « chargées d'organiser des procédures de médiation et de conciliation ». L'article 2 prévoit que « la maison de justice est le siège d'activités relatives au droit, à la régulation des conflits, (...) ». L'ambition du législateur est « d'organiser ou de faciliter un traitement de proximité, rapide, diversifié et adapté des litiges de la vie quotidienne et de certaines infractions pénales (art.2, alinéa 2). « La Maison de Justice accueille des activités de médiation et de conciliation, notamment celles qui sont mises en œuvre à l'initiative

²⁹ Règlement des conflits à l'amiable.

des parties, du procureur de la République ou du juge, dans les conditions prévues aux articles 32, 451, 570 du code de procédure pénale et aux articles 7, 7 bis, 7 ter, 21, 30 du code de procédure civile » (art.2, alinéa 5). Elle « est placée sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal régional ou son représentant » (art.4) et pilotée par un comité de coordination qui comprend des autorités judiciaires, policières, de gendarmerie et des représentants des services sociaux. Celui-ci « peut s'adjoindre, à titre consultatif toute personne pouvant contribuer à l'amélioration des services proposés par la Maison de Justice » (art.7). En ce sens, les chefs de quartiers et les imams notamment sont souvent associés comme médiateurs. La médiation peut être pénale ou civile. « Le médiateur pénal veille à ce que la solution retenue soit équitable, conforme à l'ordre public et aux bonnes mœurs et reçoive l'accord des parties. Il rédige séance tenante l'accord intervenu entre les parties et le fait signer par celles-ci. Dans le cas où l'une ou les parties ne savent ni lire, ni écrire, le médiateur leur traduit l'acte et en fait mention sur le procès-verbal. Il s'assure de son exécution dans les meilleures conditions en l'assortissant, le cas échéant, d'un délai supplémentaire accepté par les parties » (art 20). Avec la dernière réforme de l'organisation judiciaire (2015)³⁰, les maisons de justice sont prises en compte dans la nomenclature. Leur institutionnalisation se voit renforcée. Leurs effets positifs sont salués par tous : citoyens, acteurs traditionnels, magistrats et PTF.

A l'inverse, dans le bassin aurifère de Saraya (région de Kedougou), des initiatives locales semblent plus ambiguës :

- **Les Dougoutigui, Laptigui et Toumboulma du bassin aurifère de Saraya**

Dans le contexte des sites d'orpaillage de la région de Saraya (Sénégal), des situations complexes sont évoquées. Dans un environnement cosmopolite, traversé par de multiples tensions intercommunautaires, des groupes se substituent à l'autorité des chefs traditionnels locaux, et instaurent un mode de règlement des conflits par la violence : « dans ces sites les gens sont organisés, (...) quand il y a litige là-bas, il y a une manière de les régler. Des groupes d'individus se sont érigés comme personnes morales (...). On les appelle les Dougoutigui, Laptigui ou les Toumboulma (...). Lorsqu'une personne a enfreint les règles, elle est sujet à des bastonnades. Moi, je ne pouvais pas fermer les yeux. Il ne peut pas y avoir une telle justice à côté d'une justice étatique bien établie » (acteur de la justice formelle, Saraya, Sénégal).

2.3. Droit à l'égalité et à la non-discrimination

Dans la plupart des cas, au Sénégal comme dans les autres pays, l'étranger bénéficie d'une indulgence.

³⁰ Décret n° 2015-1039 du 20 juillet 2015 portant aménagement de l'organisation judiciaire.

Cependant, à Médina Gounass, les décisions prises par le Khalife (chef religieux) sont moins tolérantes et plus radicales : « si des personnes étrangères commettent des fautes, on leur demande de quitter définitivement la localité car ils n'ont pas leur place ici. Ils sont livrés à la gendarmerie » (maître coranique, Médina Gounass, Sénégal). Et, « l'hôte du fautif est sanctionné par le Khalife ».

- **Les violences faites aux femmes, ou le lourd silence des autorités traditionnelles**

Sur l'ensemble de l'étude, les femmes sont présentées comme celles qui sont les plus susceptibles d'éprouver des difficultés pour saisir la justice coutumière et d'avoir la garantie que les décisions rendues soient équitables et exécutées.

Il importe de relever ici que les questions liées aux violences conjugales et au divorce ont été centrales dans les régions de Kedougou et de Tambacounda au Sénégal. Les femmes soulignent que les victimes de violence domestique n'ont guère de voie de recours, voire aucune, y compris dans le contexte de mariages forcés (souvent précoces) qui sont acceptés en vertu des coutumes.

Le premier obstacle soulevé est celui de l'écoute :

- « Si la femme est battue par son mari, elle peut aller l'expliquer au chef de quartier et ce dernier appelle le mari pour le conscientiser. Mais rien n'est fait en faveur de la femme (...), le chef de quartier donne juste des conseils au mari pour qu'il arrête de la violenter » (citoyenne, Tambacounda, Sénégal)

Ainsi, conscientes de la partialité des autorités traditionnelles, les victimes de violences basées sur le genre restent bien souvent silencieuses et renoncent à leurs droits. Même en cas de viol, le silence s'impose : « ils te disent c'est la volonté de Dieu, et essaient de couvrir l'auteur même du viol » (actrice de la société civile, Kedougou, Sénégal)

Malgré tout, des femmes tentent de saisir la justice formelle : « la femme qui a étudié connaît ses droits. Dans ce cas, si le mari violence cette femme, elle n'ira voir ni imam, ni chef de village et moins encore un délégué de quartier pour équitablement résoudre son problème mais elle ira plutôt au tribunal. Ceci se fait parce que la femme savait que si elle part dans la justice coutumière, cette dernière ne va pas sanctionner son mari pour qu'il arrête de la violenter. Voilà donc un peu ce qui matérialise les limites de la justice coutumière » (FC jeunes, Saraya, Sénégal).

PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE
AU SAHEL



PORTÉ PAR



pasas-minka.fr

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'un financement du Fonds Paix et Résilience Minka.

Le Fonds Minka, mis en œuvre par le groupe AFD, est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

La Plateforme d'Analyse, de Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS) est financée par le Fonds Paix et Résilience Minka. Elle vise à éclairer les choix stratégiques et opérationnels des acteurs de développement locaux et internationaux, en lien avec les situations de crises et de fragilités au Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. La PASAS se met en œuvre à travers d'un accord-cadre avec le groupement IRD-ICE après appel d'offres international dont le rôle est double : (i) produire des connaissances en réponse à nos enjeux opérationnels de consolidation de la paix au Sahel et (ii) valoriser ces connaissances à travers deux outils principaux : une plateforme numérique, accessible à l'externe, qui accueillera toutes les productions et des

conférences d'échange autour des résultats des études. La plateforme soutient ainsi la production et le partage de connaissances, en rassemblant des analyses robustes sur les contextes sahéliens et du pourtour du Lac Tchad.

Nous encourageons les lecteurs à reproduire les informations contenues dans les rapports PASAS pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues à des fins commerciales. En tant que titulaire des droits d'auteur, le projet PASAS et l'IRD demande à être explicitement mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de PASAS, <https://pasas-minka.fr>.

