

Mai 2018

## La Constitution de 1992 et les élections dans un contexte de crise multidimensionnelle au Mali

Dr Harouna DIALLO

La problématique de la tenue des élections programmées s'est imposée au rang des priorités au Mali depuis l'entame de l'année 2018 sous l'effet conjugué d'un certain nombre de dynamiques dont il n'est pas aisé d'identifier précisément les liens.

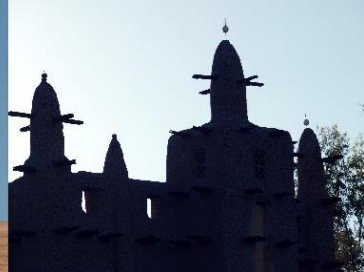
La première tient à l'annonce de la tenue des dates de l'élection présidentielle qui fait entrer le pays dans un cycle électoral marqué par des incertitudes, notamment liée à l'insécurité persistante et à la tension qui règne sur la scène politique.

Au-delà du résultat de l'élection, ce scrutin recouvre plusieurs risques et défis qui doivent être appréhendés, dès à présent, comme susceptibles de faire dérailler le processus. L'un des risques majeurs découle de nombreuses réserves en direction de la non-application, tout au moins en termes d'agenda, de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. En effet, plusieurs dispositions de cet accord n'ont même pas connu un début de mise en œuvre. Les griefs tiennent essentiellement de la lenteur du processus de DDR (Désarmement, Démobilisation et Réintégration des combattants), et de la non révision de la Constitution de 1992.

La seconde procède de l'émergence de réserves formulées de façon récurrente par une partie du microcosme politique. En effet, une frange de l'opposition politique malienne soutient qu'en plus du contexte sécuritaire volatile, les conditions matérielles d'un scrutin crédible ne sont pas réunies. Forte de ce constat, elle réclame la certification par les organes onusiens des résultats de l'élection présidentielle.

A l'analyse, cette posture est révélatrice des dissensions et des contradictions qui entourent la tenue des élections à venir, et rappelle que la tension n'est pas véritablement retombée depuis les débats autour de la révision constitutionnelle avortée de juin 2017.

En l'état actuel des choses, la situation sécuritaire pousse plus au scepticisme quant à la tenue de ces élections dans toutes les régions. Kayes et Sikasso sont les deux seules régions en dehors de Bamako où des élections pourront se tenir sans aucune entrave liée aux accès insécuritaires récurrents. Ailleurs, dans les régions de Koulikoro, Ségou, Mopti et au nord, l'incertitude persiste. Le doute demeure dans certains esprits malgré les garanties de sécurisation données par le gouvernement du Mali et les forces étrangères de maintien de la paix.



« *La Constitution de 1992 et les élections dans un contexte de crise multidimensionnelle au Mali* » n'est au demeurant pas un commentaire de la Constitution de la troisième République. Nous le voulons plus comme une évaluation de dispositifs constitutionnels et institutionnels propres à l'encadrement des élections politiques de notre pays dans le contexte de la crise sécuritaire.

L'objet de la contribution est d'expliquer les défis et risques majeurs auxquels fera face la tenue des élections programmées, d'évaluer les dispositifs d'encadrement des élections en relation avec la crise, les solutions juridiques envisagées par ceux-ci. Il s'agit également de revoir ces interrogations : En leur état actuel, lesdits dispositifs ne présentent-ils pas des limites?

L'étude s'efforcera de déterminer et d'analyser les alternatives aux insuffisances juridiques pour enfin conclure sur des recommandations politiques pouvant anticiper sur l'impasse juridique au regard de la Constitution du 25 février 1992. Mais avant tout développement, nous estimons utile un bref rappel de la notion d'élection.

Elle est le choix par les citoyens de leurs représentants soit à l'échelon national (élections législatives, élections présidentielles) soit à l'échelon local (élections municipales). Nous nous appesantirons sur l'élection politique et les élections consulaires pour la simple raison qu'elles sont dotés d'organes dirigeants professionnels ne comportant pas les mêmes enjeux.

Moyen de communication entre gouvernants et gouvernés, l'élection entre autres, permet aux derniers de participer à la conquête du pouvoir et à son exercice par l'intermédiaire de leurs représentants. L'existence d'élections libres et disputées constitue l'une des conditions de la démocratie pluraliste.

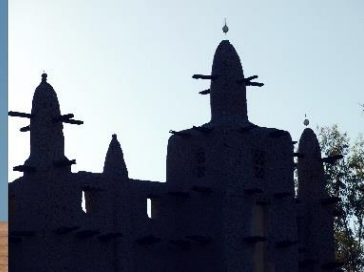
A propos de l'élection, on distingue les élections générales (tous les sièges sont à pourvoir (par exemple à la fin du mandat d'une assemblée), les élections partielles (un ou quelques sièges sont à pourvoir par suite de vacance (décès, démission, annulation d'une élection) et les élections politiques (élections présidentielles, législatives et municipales).

L'élection repose sur le droit de suffrage (droit de vote) que nous allons étudier en deux points, à savoir les modalités et l'exercice du droit de suffrage.

### **Défis à la tenue des élections au Mali dans le contexte d'une crise multidimensionnelle**

Les défis s'entendent comme les obstacles et risques auxquels doivent faire face les prochaines échéances électorales.

En temps normal, le renouvellement des mandats politiques en Afrique porte en soi de l'incertitude procédant très souvent de contestation de résultats. Et, cela s'annonce encore plus périlleux en 2018 pour le Mali qui doit faire face à l'organisation de plusieurs élections, en plus des lancinantes problématiques de lutte contre l'insécurité sous toutes ses formes et la réconciliation nationale. Aussi complexes les uns que les autres, ces défis imposent un sursaut



## FES Mali Policy Paper

collectif mais surtout un leadership clairvoyant au sommet de l'Etat, à quelques mois de la fin du mandat du Président élu en 2013.

Au constat, l'année 2017 aura été la plus meurtrière des quatre dernières années. Au moins, 716 personnes ont perdu la vie au Mali et 1 157 autres ont été blessées. Ces chiffres sont indicatifs de l'aggravation de la situation sécuritaire, plus que jamais préoccupante sur toute l'étendue du territoire nationale. Les deux premiers mois de la nouvelle année n'augurent pas de lendemains meilleurs. Il y a déjà eu des faits marquants d'insécurité.

Les attaques et menaces terroristes sont persistantes, les combattants des groupes armés signataires de l'accord de paix tardent à se séparer de leurs armes, et le centre du pays échappe progressivement au contrôle de l'État central.

En plus de devoir mener une lutte militaire de longue haleine contre les groupes djihadistes, les forces de sécurité maliennes sont maintenant confrontées à une hausse des actes de banditisme, en particulier dans les zones rurales où le vol de bétail, les affrontements entre communautés et les règlements de comptes deviennent la règle.

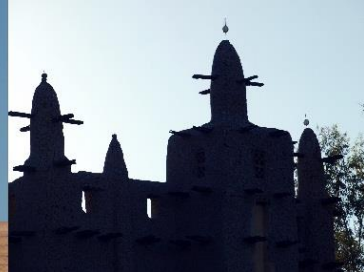
Sur ce même chapitre et derrière cet immense chantier sécuritaire, un autre défi pourrait vite se transformer en borborygme pour le Mali dans les mois à venir : la mise en œuvre du processus de paix dans le Nord. Les débuts encourageants entrevus après la signature de l'Accord d'Alger par les groupes rebelles, le 20 juin 2015, semblent aujourd'hui lointains, alors que le

cantonement des groupes armés est dans l'impasse. En outre, le Comité de suivi dudit accord ne parvient pas à mettre le tempo nécessaire, à cause des divergences entre groupes armés, des difficultés au niveau gouvernemental, des différends entre gouvernement et groupes rebelles.

Au-delà, le problème de la mise en œuvre de l'Accord de paix se situe dans la difficulté même de l'application de plusieurs dispositions contenues dans le texte.

Les élections au Mali sont également confrontées à plusieurs défis opérationnels. Il s'agit notamment de la présence de l'administration sur toute l'étendue du territoire et du retour des réfugiés et des déplacés. Malgré la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation, selon le Haut-commissariat des réfugiés (HCR), on dénombrait toujours près de 143 103 réfugiés et 58 594 déplacés internes à la fin juin 2017. En 2013, toujours selon le HCR, ils étaient 167 000 réfugiés et 283 000 déplacés.

De tout ce qui précède, ces élections à venir font planer le risque d'une crise institutionnelle. La majorité présidentielle, estimant que l'opposition ne peut accéder au pouvoir par la voie des urnes, la soupçonne de chercher à rendre impossible l'organisation des élections. L'opposition quant à elle, estime que le président de la République et le Gouvernement veulent utiliser le contexte sécuritaire comme prétexte pour rester au pouvoir au-delà du mandat constitutionnel.



## Dispositifs constitutionnels et institutionnels de l'encadrement des élections au Mali

S'il est communément admis que la Constitution fixe le statut du pouvoir au sein de l'Etat, elle devrait aussi déterminer les conditions d'attribution de ce pouvoir, autrement dit les modalités d'organisation des élections qui vont en être le fait générateur. La Constitution devrait ainsi définir les principes directeurs du système électoral que la législation électorale aura la responsabilité de traduire en des termes normatifs, dans le respect du principe de la hiérarchie des normes. Celles-ci concernent, en premier lieu, les prescriptions des dispositions de la Loi fondamentale ; mais elles s'incarnent aussi dans les éléments du « *bloc de constitutionnalité* », dont notamment l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

La Constitution a elle-même déterminé, à travers certaines de ses dispositions, les règles et principes d'organisation de l'encadrement juridique du processus électoral. Ils sont de portée normative variable. Si certains sont, par leur nature, de portée générale, d'autres sont plus circonstanciés, établis à des fins précises.

Les institutions du processus électoral se présentent de la manière suivante :

a) Sur le plan normatif, conformément à l'article 63 de la loi électorale N° 2016-048 du 17 octobre 2016, portant loi électorale en République du Mali « *tout citoyen de l'un ou l'autre sexe ressortissant de la République du Mali, inscrit sur les listes électorales ou*

*justifiant qu'il devrait l'être* ». Les candidatures sont soit partisans, soit indépendantes (cf. de la loi électorale N° 2016-048 du 17 octobre 2016). L'élection présidentielle, quant à elle, suivant les termes de l'article 32 de la Constitution, est fixée 21 jours au moins et 40 jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.

b) Sur le plan organique, la loi électorale prévoit trois autorités compétentes : la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), la Délégation Générale aux Elections (DGE) et le Ministère chargé de l'Administration territoriale.

- La CENI est compétente en matière de supervision et de suivi des opérations électorales, référendaires, présidentielles, législatives et communales. Elle est mise en place au quadruple niveau du district de Bamako, du cercle, de la commune et de l'Ambassade ou du Consulat. Sur le plan national, la CENI est composée de quinze membres « *choisis ou élus par l'institution ou l'organisation qui les désigne* » (cf. article 13 de la loi électorale N° 2016-048 du 17 octobre 2016). Selon l'article 14 de la loi électorale, la CENI et ses démembrements « *veillent à la régularité des opérations électorales, notamment :*

- *la révision et l'établissement des listes électorales à l'occasion des élections générales ; la préparation et la gestion du fichier électoral ;*
- *la confection, l'impression et la distribution des cartes d'électeur ;*
- *la mise en place du matériel et des documents électoraux ;*

- le déroulement de la campagne électorale ;
- les opérations de délivrance des procurations de vote ;
- les opérations de vote, les opérations de dépouillement des bulletins de vote ;
- les dénombrements des suffrages ;
- de transmission des procès-verbaux ;
- de centralisation et de proclamation des résultats. »

- La DGE « porte assistance à la CENI à la demande de celle-ci ». Elle est chargée « de l'élaboration et de la gestion du fichier électoral et de la confection et de l'impression des cartes d'électeur ; du financement public des partis politiques » (cf. article 27 de la loi électorale N° 2016-048 du 17 octobre 2016).

- Conformément à l'article 28 de la loi électorale, le ministère chargé de l'Administration territoriale assure :

- « la préparation technique et matérielle de l'ensemble des opérations référendaires et électorales ;
- l'organisation matérielle du référendum et des élections ;
- l'élaboration des procédures et actes relatifs aux opérations électorales et référendaires ;
- la centralisation et la proclamation des résultats provisoires des référendums et des élections présidentielles et législatives ;
- l'acheminement des procès-verbaux des consultations référendaires,

législatives et présidentielles à la Cour constitutionnelle ;

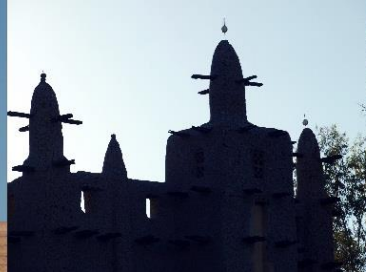
- la centralisation et la conservation des procès-verbaux des consultations électorales communales. »

Cette répartition des compétences entre la CENI, la DGE et le ministère chargé de l'Administration territoriale n'évacue pas les risques de chevauchement de compétences, de conflits négatif et positif de compétences.

Aux institutions considérées par la loi électorale comme étant des « autorités compétentes » (cf. chapitre 3 de la loi électorale), il convient d'ajouter, d'une part, le Comité National de l'Egal Accès aux Médias d'Etat (CNEAME), d'autre part, la Cour constitutionnelle.

- Le CNEAME a été créé conformément à l'article 7 de la Constitution par la loi organique N° 93-001 du 6 Janvier 1993. Pendant la période de campagne électorale, il veille à « l'égal accès aux média d'Etat des candidats, des partis politiques et des groupements de partis en lice » (article 60 de la loi électorale N° 2016-048 du 17 octobre 2016).

- La Cour constitutionnelle, conformément à l'article 86 de la Constitution du 25 février 1992, statue obligatoirement sur la régularité des élections présidentielles, législatives et des opérations de référendum dont elle proclame les résultats. Elle est compétente en matière de contentieux électoral (article 87 de la Constitution du 25 février 1992).



## FES Mali Policy Paper

Le Gouvernement de la République du Mali envisage d'organiser en juillet prochain l'élection du Président de la République conformément à la Constitution. Autour du mois de novembre 2018, place sera faite aux élections législatives pour renouveler l'Assemblée nationale.

De ces scrutins, celui du président de la République est le plus attendu et le plus scruté par les leaders politiques et les partenaires techniques et financiers du Mali.

### **Solutions juridiques envisagées par la Constitution du 25 février 1992**

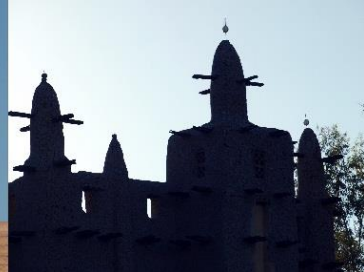
Selon les dispositions de la Constitution de la troisième République, « *Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois* », art. 30. « *Les élections présidentielles sont fixées vingt et un jours au moins et quarante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice* », art. 32. « *La loi détermine la procédure, les conditions d'éligibilité et de présentation des candidatures aux élections présidentielles, du déroulement du scrutin, du dépouillement et de la proclamation des résultats. Elle prévoit toutes les dispositions requises pour que les élections soient libres et régulières* », art. 33, alinéa 1er.

Il ressort des dispositions qui précèdent que le président IBK dispose d'une marge de manœuvre très réduite qui ne lui permettra pas de, ou du moins très difficilement, de réussir la mission qui lui incombe : l'organisation de l'élection

présidentielle à la bonne date. C'est une mission quasi – impossible et pleine de périls, car les élections risquent de se dérouler dans des conditions de violence extrêmes et exclure bon nombre de Maliens. Dès lors, le regard ne peut que se tourner vers le président de la République actuel qui ne dispose que de deux options.

D'une part, opter pour l'élection présidentielle dans les délais fixés, et se doter de tous les moyens nécessaires pour y aboutir, s'il estime que cette possibilité existe. D'autre part, opter en concertation avec les acteurs politiques et la société civile, s'il estime que c'est la seule alternative raisonnable, pour le report des élections. Faut-il rappeler que le dispositif juridique en cas de report de l'élection présidentielle trouve son fondement dans la Constitution du 25 février 1992, qui en son article 36, consacre la vacance du pouvoir et du coup une gestion intérimaire du pouvoir. Dans ce cas, le président de la République devrait admettre que les causes qui ont rendu impossible la tenue des élections prévues en 2018 ne pourront, sauf miracle, disparaître dans le délai si bref dont disposerait son intérimaire.

Ce constat devrait l'amener à pousser plus loin son raisonnement car, au fond, la clé est entre ses mains et la solution ne devrait pas lui poser de problèmes majeurs sachant qu'il y va du salut de la Nation. Le président de la République en activité, ayant le monopole exclusif du déclenchement de l'art.50 sur les pouvoirs exceptionnels, peut bien mettre en œuvre cette dynamique en négociant avec les institutions concernées un délai



suffisamment raisonnable dont pourrait bénéficier son intérimaire.

Il pourra aussi, après mure concertation avec l'intérimaire désigné par la consultation et l'ensemble des partis politiques représentatifs et la société civile, procéder à la formation d'un gouvernement choisi sur des critères sains, tels que l'intégrité, la compétence, etc. La collaboration passera assurément bien mieux entre ce gouvernement et le Président intérimaire qu'avec une équipe dont il n'aurait pas participé au choix.

Cette solution nous semble la seule envisageable pour permettre d'organiser, au cas où la décision de report aurait été prise, dans des circonstances sereines et apaisées la mission du Président intérimaire, c'est-à-dire l'organisation des élections et de pouvoir prendre les mesures appropriées pour juguler la crise.

Dans l'hypothèse de la non tenue des élections dans les délais constitutionnels, la loi fondamentale prévoit, de notre point de vue, une vacance de pouvoir pour la simple raison que le titulaire de l'institution présidentielle souscrit un bail de cinq ans, au-delà duquel, sous condition de renouvellement, le poste devient vacant.

### ***Le régime de l'intérim***

La vacance, c'est la situation d'un poste, d'une charge restée sans titulaire. Le cas qui nous concerne est relatif à la vacance de la présidence de la République régie par l'art.36 de la Constitution du 25 février 1992. Selon cet article al.2 : « *En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté*

*par la Cour Suprême saisie par le Président de l'Assemblée Nationale et le Premier Ministre les fonctions du Président de la République sont exercées par le Président de l'Assemblée Nationale* ».

Le texte fait expressément allusion à la Présidence de la République, ce qui signifie qu'il s'agit de l'occupation effective de cette charge, et que ce n'est pas tant la personne elle-même du titulaire qui est en cause, mais la fonction qui doit être toujours pourvue. Il y aura vacance dès lors que ce poste n'est pas pourvu et ne peut aucunement l'être, et cela quelle que soit la nature de cet empêchement absolu ou définitif.

Comme exemple d'empêchements, on peut citer la démission, la disparition du Président en exercice, ou l'impossibilité légale de pourvoir ce poste par les voies appropriées telles que l'élection par exemple.

Actuellement au Mali, nous nous dirigeons vers l'organisation de l'élection présidentielle dans des circonstances aléatoires qui rendent très improbable la tenue de celle-ci. Si pour une raison ou une autre, on décidait de renoncer à l'organiser dans les délais légaux, cela signifierait qu'à la date prévue pour l'entrée en fonction du Président élu il y aura bel et bien absence de titulaire de la charge suprême, donc vacance de la Présidence de la République.

Il faudra, dans une telle hypothèse, déclencher le processus de l'art.36 de la Constitution et pourvoir à l'investiture de l'intérimaire que les textes désignent, le président de l'Assemblée nationale qui

n'aura pas cependant les mêmes pouvoirs qu'un Président véritablement élu, ni même une durée d'exercice suffisamment longue puisqu'il devra organiser dans les 40 jours l'élection d'un nouveau Président.

### **Hypothétique non tenue de la présidentielle de 2018 et la «jurisprudence» de la Cour constitutionnelle**

La Cour constitutionnelle, rempart de taille en termes de protection de la Loi fondamentale, devrait être déterminante dans le processus. D'ores et déjà, la question récurrente qui se pose est la suivante : Quelle solution la Loi fondamentale propose en cas de non tenue de l'élection présidentielle ?

L'impossibilité de la tenue du scrutin présidentiel du 29 juillet 2018 soutenue par des cas de reports expressément prévus par la Constitution.

Dans l'hypothèse de non-respect du délai constitutionnel futur du 29 juillet 2018, les juges constitutionnels procéderaient à la lecture croisée des articles 32 et 37 de la Constitution. L'article 32 dispose que « *les élections présidentielles sont fixées vingt et un jours au moins et quarante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice* ». Selon l'article 37, « *le Président élu entre en fonction quinze jours après la proclamation officielle des résultats* ».

L'agenda constitutionnel de la présidentielle fixée au 29 juillet 2018 ne pouvant pas être respecté, les neuf sages s'adosseront à l'article 33 de la Constitution, et cela aura pour conséquence juridique d'ouvrir la voie au

report du scrutin présidentiel et à la reprise de l'ensemble des opérations électorales à une autre date.

Premièrement, « *...Si dans les sept (07) jours précédant la date limite de dépôt des présentations de candidature une des personnes, ayant moins de trente (30) jours avant cette date, annoncée publiquement sa décision d'être candidate, décède ou se trouve empêchée, la Cour constitutionnelle peut décider du report de l'élection* ». La Constitution semble ici, par cette formulation, laisser une marge à la Cour constitutionnelle qui « *peut* » décider ou non du report en cette circonstance.

Deuxièmement, « *Si avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, la Cour constitutionnelle prononce le report de l'élection* ». Dans cette hypothèse, le report paraît inéluctable et la Cour ne peut que le prononcer.

Troisièmement, relativement au décès ou à l'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour : « *En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels ou de l'un des deux candidats restés en présence à la suite de ces retraits, la Cour constitutionnelle décidera de la reprise de l'ensemble des opérations électorales...* ».

De ces trois situations, nous retenons que l'impossibilité de tenue du scrutin présidentiel du 29 juillet 2018 ne procède pas des cas de reports expressément prévus par notre Constitution. Finalement c'est là un cas typique qui renvoie naturellement à la jurisprudence de l'Avis 2012-003 du 31 mai 2012.



En l'occurrence, il s'est agi d'un Président par intérim à l'époque, constitutionnellement enfermé presque par l'article 36 de la Constitution lui prescrivant d'organiser l'élection présidentielle dans un délai de 21 jours au moins et 40 jours au plus à compter de la notification de l'Arrêt de constatation de vacance n°2012-001/CC/ Vacance du 10 avril 2012.

Dans l'impossibilité de le faire, le Président d'alors décide à travers son Premier ministre, d'adresser à la Cour constitutionnelle une demande d'avis portant prorogation de délai de la durée de son mandat de président de la République par intérim pour raison de faits de rébellion et d'une crise institutionnelle.

La Cour constitutionnelle : « *Considérant que ce scrutin n'ayant pu se tenir pour des raisons de circonstances exceptionnelles et de force majeure invoquées par le saisissant, le Président par intérim assume ses fonctions jusqu'à l'élection du président de la République* ».

Dans l'hypothèse que les tenants du pouvoir, prétextant des éléments matériels de « *circonstances exceptionnelles* » et de « *force majeure* », décide en 2018 de saisir la Cour constitutionnelle. Que va-t-il se passer ?

La Cour constitutionnelle peut accorder, à l'instar de l'Avis 2012-003 du 31 mai 2012, la caution constitutionnelle à une éventuelle défaillance dans le respect du délai constitutionnel normal de tenue du scrutin présidentiel de 2018. Sauf que le Président en exercice est différent du Président par intérim et ne saurait de ce fait

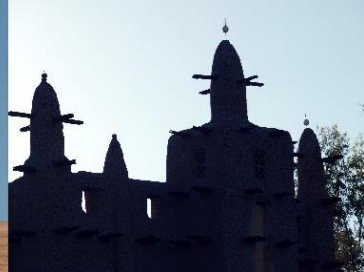
prétendre à la même mansuétude de la part du juge constitutionnel.

Nous ne saurons présumer d'une décision de la Cour constitutionnelle. L'opportunité politique qui a, nous semble-il prévalu dans l'Avis 2012-003 du 31 mai 2012 ajoutée aux circonstances exceptionnelles et à la force majeure peut finalement impacter la Cour le moment venu.

Pour conclure sur l'Avis 2012-003 du 31 mai 2012, nous continuons de nous interroger sur la légalité de la pratique. Le Premier ministre était-il fondé à requérir l'Avis de la Cour constitutionnelle sur la question de la durée de la présidence intérimaire qui ne figure pas sur la liste des matières susceptibles d'une procédure consultative auprès de la Cour constitutionnelle ? Ensuite demeure l'interrogation suivante : peut-on demander à la Cour constitutionnelle de proroger par simple avis, un mandat présidentiel dont la durée est constitutionnellement fixée ? Une telle demande revient simplement à suggérer indirectement à la Cour d'enfreindre la Constitution dans la mesure où ce qui lui est demandé ne fait pas partie de ses prérogatives constitutionnelles. La Cour n'a pas le pouvoir constitutionnel de proroger directement ou indirectement un mandat présidentiel.

**Le caractère « ultra rigide » de la Constitution du 25 février 1992 est « crisogène »**

Par sa nature, la Constitution peut être souple ou rigide, écrite ou coutumière. On parle de constitution souple lorsque les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ont la même valeur juridique ; par conséquent,



la constitution peut être révisée par une loi ordinaire. Dans les pays à constitution souple, il n'y a pas de contrôle de constitutionnalité des lois. Tel fut le cas de la Grande-Bretagne.

Par contre, la Constitution rigide a une autorité supérieure à celle de la loi ordinaire qui ne peut la réviser. La révision d'une constitution rigide implique le recours à des organes et procédures spéciaux. Par exemple, la constitution malienne de 1992 est une constitution rigide, d'où l'existence au Mali du contrôle de constitutionnalité des lois exercé par la Cour constitutionnelle.

L'élaboration et la révision de la Constitution sont l'œuvre de pouvoir constituant, c'est-à-dire de l'ensemble des organes chargés d'élaborer ou de réviser la Constitution.

Le pouvoir constituant revêt deux formes, à savoir le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant institué ou dérivé.

Le pouvoir constituant originaire intervient pour élaborer une constitution alors qu'aucune constitution n'est en vigueur. Cette situation peut se produire soit lors de la création d'un nouvel Etat, soit à la suite d'une révolution ou d'un coup d'Etat qui a abrogé l'ancienne constitution. Dans ces deux cas, le pouvoir constituant originaire se trouve à l'origine d'un nouvel ordre juridique.

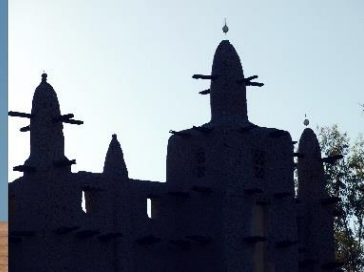
Quant au pouvoir constituant institué ou dérivé, il est prévu par la Constitution elle-même qui le charge de réviser le constitutionnel.

Ainsi, selon l'article 118 de notre constitution, l'initiative de mettre en œuvre le pouvoir constituant dérivé appartient au président de la République et aux députés. Au Mali, l'adoption du texte de la révision incombe à l'Assemblée nationale (majorité des 2/3 de ses membres) et au peuple par voie de référendum. Ici, le chef de l'État n'a pas le choix entre la voie parlementaire et le référendum. Qu'il s'agisse de projet ou de proposition de révision, il est tenu d'utiliser le référendum (article 118 de la constitution). Cette disposition constitutionnelle encadre littéralement notre loi fondamentale dans une procédure de relecture par la seule voie du référendum. Pour ainsi dire en termes prosaïques, impossible d'y changer une virgule sans passer par une opération référendaire. D'où son « ultra rigidité » qui explique en grande partie l'échec des trois tentatives de révision.

En France et dans certains Etats aux traditions ancrées du constitutionnalisme, la révision peut être confiée soit au Parlement (Congrès en France), soit au peuple appelé à se prononcer par référendum. L'article 89 de la Constitution française du 4 octobre 1958 offre au président de la République le choix entre la voie parlementaire (Congrès) et la voie référendaire lorsqu'il s'agit d'un projet de révision. Mais s'agissant d'une proposition de révision le président de la République est obligé de recourir au référendum.

### **Alternatives aux insuffisances juridiques**

Dans l'impossibilité de procéder à une révision de la Constitution, renvoyée du reste aux calendes grecques, il est possible



## FES Mali Policy Paper

de recourir à *une convention constitutionnelle*.

Les conventions constitutionnelles sont des règles politiques, fondées sur l'expérience, qui régissent (réglementent) la manière dont des pouvoirs légaux doivent être exercés par leurs titulaires, dépendant des circonstances. Comme toute règle, une convention constitutionnelle comporte une instruction (ou directive ou consigne) sur la manière de se comporter dans un cas prévu d'avance. Une convention constitutionnelle régit l'exercice d'un pouvoir. Un pouvoir consiste à avoir la possibilité ou la capacité de faire une chose : par exemple, à peu près tous possèdent le pouvoir de marcher, le pouvoir de pratiquer un sport, le pouvoir d'admirer un paysage, la liberté de se déplacer, la liberté de s'exprimer, etc.

Une convention constitutionnelle régit cependant l'exercice d'un pouvoir légal. Un pouvoir légal est un pouvoir que le droit objectif (law) d'un pays reconnaît à une personne.

Il s'agit en l'occurrence d'une sorte de gentleman agreement entre les tenants et autres acteurs politiques. Cela impliquerait une mise entre parenthèse du processus électoral démocratique en admettant qu'un report est possible avec l'accord de la communauté des humains, eu égard à tout ce qui se passe dans le pays.

Pour cela, la création d'un cadre inclusif est nécessaire pour que les acteurs politiques, la société civile, et les signataires de l'Accord de paix de 2015 et même les partenaires du Mali discutent et s'entendent sur les meilleures conditions et

modalités possibles pour les élections – qui seront inévitablement viciées mais peuvent toujours être crédibles.

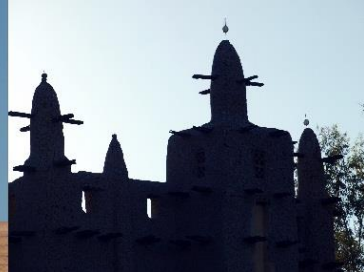
Si les Maliens arrivaient à la conclusion d'un report des élections, il va falloir réfléchir pour voir si cela n'entraînerait pas une rupture de la démocratie.

Le vivre ensemble a été sérieusement entamé par les épreuves de l'insécurité, du terrorisme, et de crises de tous genres. La même valeur s'impose face à la guéguerre politicienne qui mine la vie nationale, déstabilise le fonctionnement normal des institutions, désoriente le peuple et détourne le pays de ses priorités.

## CONCLUSION

Aux termes de notre analyse, nous retenons que les défis à la tenue du processus électoral sont connus. Il s'agit entre autres de réussir à désigner les gouvernants dans un contexte de crise exacerbée. Autrement faire face aux menaces et attaques terroristes, endiguer les actes de banditisme tout en ramenant le dispositif institutionnel administratif sur tout le territoire.

Les dispositifs actuels du Mali ne le protègent pas d'une vacance du pouvoir en cas de non tenue de l'élection présidentielle le 29 juillet 2018. Dès lors, la prévention d'une crise constitutionnelle est entre les mains du président de la République pour éviter une rupture démocratique.



## RECOMMANDATIONS

Au regard de la fragilité de la situation sociopolitique du Mali et surtout du contexte sécuritaire dégradé, il est impérieux que les Maliens, dans leur globalité, s'unissent pour éviter les élections aux résultats contestables et/ou à contester. Une crise post-électorale ne ferait que compliquer davantage la situation du Mali et saperait les efforts d'assistance des partenaires africains et étrangers.

Dans de tel cas, il faut avoir le courage de prendre des décisions fortes pour éviter des tensions politiques et sociales pouvant conduire le pays vers une incertitude constitutionnelle.

Le Gouvernement du Mali devrait informer objectivement, et à temps, les acteurs sociopolitiques des difficultés d'organisation de l'élection présidentielle de juillet 2018 pour convenir ensemble d'une solution à moindre risque pour le pays comme une convention constitutionnelle. Les acteurs sociopolitiques devraient, à leur tour, préconiser des solutions garantissant l'intérêt général du pays et éviter tout recentrage des solutions sur des intérêts individuels ou partisans.

A long terme, la Constitution de février 1992 doit être révisée de manière à la rendre plus apte à anticiper les crises politiques et institutionnelles.

Enfin, il devient indispensable qu'un sursaut collectif mais surtout un leadership clairvoyant au sommet de l'Etat soit le

ferment de tous les actes posés tout le long du processus électoral.

*A propos de l'auteur :* Dr Harouna DIALLO est détenteur d'un doctorat en Droit public et d'un diplôme supérieur en journalisme. Il est Maître-Assistant et enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridique et Politique de Bamako où il est chargé des cours de droit constitutionnel, de droit administratif général, de droit de la Fonction publique, des droits fondamentaux, de Sciences politiques et d'histoire d'institutions publiques du Mali.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles de la FES.