

ARRET N° 2016-12/CC
DU 13 OCTOBRE 2016

La Cour Constitutionnelle

- Vu** la Constitution ;
- Vu** la Loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée par la loi n°02-011 du 05 mars 2002 portant Loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle ;
- Vu** le Décret n°94-421/P-RM du 21 décembre 1994 portant Organisation du Secrétariat général et du Greffe de la Cour constitutionnelle ;
- Vu** le Règlement Intérieur de la Cour constitutionnelle ;
- Vu** la Loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales ;
- Vu** la Loi n°96-025 du 21 février 1996 modifiée, portant Statut particulier du District de Bamako ;
- Vu** la Loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de Communes, complétée par la loi n°01-043 du 07 juin 2001 ;
- Vu** la Loi n°99-035 du 10 avril 1999 portant création des Collectivités territoriales de Cercles et Régions ;
- Vu** la Loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant Statut des élus des Collectivités territoriales ;
- Vu** la Loi n°06-044 du 04 septembre 2006 modifiée, portant Loi électorale ;
- Vu** la Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant Principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire ;

- Vu** la Loi n°2012-007 du 07 février 2012 modifiée, portant Code des Collectivités territoriales ;
- Vu** la Loi n°2016-11/AN-RM portant Modification de la Loi n°2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la Loi n°2014-052 du 14 octobre 2014, portant Code des Collectivités territoriales ;
- Vu** la loi n°16-49/AN-RM du 09 septembre 2016 portant Loi électorale ;
- Vu** la requête, en date du 23 septembre 2016, signée du sieur Amadou CISSE et de quatorze autres, tous Députés à l'Assemblée nationale du Mali, aux fins de contrôle de constitutionnalité de la Loi n°16-49/AN-RM portant Loi électorale ;
- Vu** l'extrait du Procès-verbal de la Séance plénière de l'Assemblée Nationale du jeudi 8 septembre 2016 et jours suivants ;
- Vu** le mémoire du Gouvernement en date du 3 octobre 2016 ;
- Les rapporteurs entendus ;
Après en avoir délibéré ;

I. SAISINE :

Considérant que par requête, en date du 23 septembre 2016, enregistrée au Greffe de la Cour constitutionnelle du Mali le même jour sous le n°32, le sieur Amadou CISSE et quatorze autres, tous Députés à l'Assemblée nationale du Mali, ont, conformément à l'article 88, alinéa 2 de la Constitution, déféré à la Cour constitutionnelle la loi n°16-49/AN-RM du 23 septembre 2016, portant Loi électorale, aux fins de contrôle de constitutionnalité ;

1.1 Prétentions des requérants :

Considérant qu'au fondement de leur requête, les requérants dénoncent une irrégularité dans la procédure d'adoption de la loi par violation de l'article 82, alinéa 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, une inconstitutionnalité de la loi, elle-même, et une violation de l'article 70 de la Constitution.

Qu'en substance, ils exposent :

Sur l'irrégularité procédurale à l'occasion de l'adoption de la loi :

Les requérants, tout en rappelant qu'aux termes de l'article 82, alinéa 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, « **Les amendements acceptés par la Commission ne peuvent être développés en séance ; leur rejet ou leur modification, s'il est demandé, est mis aux voix par priorité et dans ce cas, seuls le Gouvernement, la commission, l'auteur de la demande de rejet ou de modification et l'auteur de l'amendement sont entendus** », rapportent que sur une proposition d'amendement (n°35) de l'article 71 du projet de loi portant Loi électorale faite par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la justice, des droits de l'Homme et des institutions de la République et tendant à reformuler ledit article comme suit :

Au lieu de :

« Article 71 : Les pratiques publicitaires à caractère commercial, les dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote durant la campagne électorale sont interdits quatre-vingt-dix jours avant tout scrutin et jusqu'à son terme.

De même, l'utilisation des biens ou moyens d'une personne morale publique, institution ou organisme public aux mêmes fins est interdite dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent.

Toute campagne est interdite dans les lieux de culte ».

Lire :

*« Article 73 nouveau : **Les pratiques publicitaires à caractère politique (offre de tissus, de tee-shirts, d'ustensiles de cuisine, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets de visibilité à l'effigie des candidats ou symboles des partis politiques) ainsi que leur port et leur usage, les dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote durant la campagne électorale sont interdits dès la convocation du collège électoral.***

Sont également interdites, les faveurs administratives faites à un candidat, à une commune ou une collectivité quelconque à des fins de propagande tendant à influencer le vote.

De même, l'utilisation des biens ou moyens d'une personne morale publique, institution ou organisme public aux mêmes fins est interdite dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent.

Toute campagne est interdite dans les lieux de culte », le Gouvernement, lors de l'examen dudit amendement, par l'Assemblée nationale, en sa séance plénière du 09 septembre 2016, avait, oralement proposé sa modification par suppression du membre de phrase ***"et autres objets de visibilité à l'effigie des candidats ou symboles des partis"*** ;

Que sans que cette modification ait été mise aux voix, l'Assemblée nationale est allée directement au vote de l'amendement tel que présenté par la Commission des lois et que bien que l'amendement ait été adopté, dans ces conditions, ainsi que tel, la mouture définitive du texte de loi, objet du présent recours, ne mentionne, cependant, plus le membre de phrase (*et autres objets de visibilité à l'effigie des candidats ou symboles des partis*) dont la suppression avait été demandée par le Gouvernement ;

Qu'en application des dispositions des articles 86 de la Constitution et 47 de la loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée portant Loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle, la Cour constatera la violation de l'article 82, alinéa 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale lors de sa délibération sur la loi ;

Sur l'inconstitutionnalité de la loi :

Que le Mali a, suivant loi n°02-062 du 17 décembre 2002, ratifié le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté, par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à Dakar, le 21 décembre 2001 ;

Que ce Protocole, entré en vigueur le 20 février 2008, dispose, en son article 2, alinéa 1^{er}, qu' « ***Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques*** » ;

Que bien que le Gouvernement ait, suivant décret n°2016-0620/P-RM en date du 16 août 2016 et sur la base de la loi N°044 du 04 septembre 2006 modifiée portant Loi électorale, convoqué le collège électoral le 20 novembre 2016 sur toute l'étendue du territoire national à l'effet de procéder à l'élection des conseillers communaux, il entend, évidemment, faire appliquer la loi querellée lors de cette élection dont le chronogramme adopté par le Ministère de l'Administration territoriale convie les partis politiques à déposer leurs listes de candidature entre le 21 septembre 2016 et le 06 octobre 2016 ;

Que dans ces conditions, l'adoption de cette nouvelle loi, survenue le 09 septembre 2016, soit deux mois seulement avant le scrutin, viole l'article 2 du Protocole de la CEDEAO, ci-dessus invoqué, ainsi que l'article 116 de la Constitution aux termes duquel « **Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois.....** » ;

Qu'il en est, davantage, ainsi que l'adoption de la nouvelle loi ne procédait guère d'un consentement de la majorité des acteurs politiques ; qu'au contraire, lors de la réunion du cadre de concertation « Ministre de l'Administration territoriale / Présidents des partis politiques » tenue le 12 avril 2016 sur le processus de relecture de la loi électorale, les partis politiques de l'opposition républicaine et démocratique, par l'entremise du Chef de file de l'opposition, Soumaïla CISSE, avaient remis une déclaration au Ministre, notifiant à celui-ci, leur départ dudit cadre de concertation ;

Sur la violation de l'article 70 de la Constitution :

Qu'aux termes des dispositions de cet article « **....La loi détermine également les principes fondamentaux.....du régime électoral.....** », lequel régime électoral consacre la loi électorale qui, elle, est appelée à fixer les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité, de déclaration des candidatures, de la campagne électorale, des opérations de vote, de dépouillement, du contentieux électoral et à déterminer les dispositions particulières à chaque type d'élections (*présidentielle, législative, référendaire, communale*) ;

Que la loi n°2015-052 du 18 décembre 2015 instituant des mesures pour promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives, dispose, en son article 2, alinéa 1^{er} « **A l'occasion de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale, des membres du**

Haut Conseil des Collectivités ou des Conseillers des Collectivités territoriales, aucune liste d'au moins trois (3) personnes, présentées par parti politique, groupement de partis politiques ou regroupement de candidats indépendants, n'est recevable si elle présente plus de 70% de femmes ou d'hommes », et en l'article 3 « ***Les listes de candidature aux élections locales doivent respecter l'alternance des sexes de la manière suivante : Si deux candidatures du même sexe sont inscrites, la troisième doit être de l'autre sexe*** » ;

Que la loi déferée, en disposant, en son article 200, que « ***Les listes de candidatures d'au moins trois (3) personnes présentées par les partis politiques, groupements de partis politiques ou regroupements de candidats indépendants, ne sont recevables si elles présentent plus de 70% de femmes ou d'hommes*** », au lieu de transposer intégralement les dispositions de celle du 18 décembre 2015, ne prévoit pas de conditions particulières aux différents types d'élection et que, partant, elle n'est pas conforme aux dispositions de l'article 70 de la Constitution ;

1.2 Observations du Gouvernement :

Considérant qu'aux griefs sus développés, le Gouvernement, par l'organe de son Secrétaire général, a, par mémoire en date du 03 octobre 2016, conclu qu'il plaise à la Cour se déclarer incompétente et qu'au cas où elle retiendrait sa compétence, déclarer la requête irrecevable, en la forme, le cas échéant, la rejeter comme étant mal fondée ;

Qu'à ces fins de conclusions, il articule, en substance que :

Sur l'incompétence de la Cour Constitutionnelle à statuer sur la requête :

Qu'aux termes de l'article 86 et suivants de la Constitution la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et, s'il y a lieu, sur celle des lois ordinaires avant leur promulgation ; elle statue également sur les engagements prévus aux articles 114 à 116 de la Constitution avant leur ratification ;

Qu'en l'espèce, la requête ne vise pas à faire contrôler la conformité des dispositions de la loi déférée à celles de la Constitution ; mais tend, plutôt, à amener la Cour à vérifier le respect des dispositions du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité par la loi électorale ;

Qu'aucune disposition de la Constitution n'exige « **le consentement d'une large majorité des acteurs politiques** » pour l'adoption de la loi déterminant les principes fondamentaux du régime électoral ;

Que par contre, la Constitution dispose, en son article 70 que « **La loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple** », à l'exception des lois organiques qui, elles, exigent une majorité qualifiée ;

Que la primauté (*autorité supérieure*) des traités et accords sur les lois reste liée à la réalisation de trois conditions que sont : la régularité de la ratification ou de l'approbation, la publication des traités et accords ratifiés ou approuvés (*opposabilité*) et leur application réciproque par les Parties, tout en indiquant que dans ce cas précis, les requérants ne démontrent pas que ces conditions se trouvent être réunies ;

Qu'en droit comparé, il importe de noter que le Conseil constitutionnel français considère, depuis sa décision n°74-54 DC IVG du 15 janvier 1975, **qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'il est saisi en tant que juge constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de statuer sur la conformité d'une loi à un accord ou un engagement international**, (*rapportant, en appui du renvoi jurisprudentiel, un extrait de la décision référencée*) ;

Qu'en définitive, la requête présentée n'entre pas dans le domaine de compétence de la Cour au regard des dispositions constitutionnelles pertinentes et de celles de la loi n°97-010 du 11 février 1997 portant Loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle ;

Qu'il y a donc lieu que celle-ci se déclare incompétente en la cause ;

Sur l'irrecevabilité de la requête :

Que les requérants ont saisi la Cour en leur nom et pour leur compte ; qu'ils n'avaient aucune qualité pour saisir celle-ci au nom et pour le compte de l'Assemblée nationale ;

Qu'en utilisant le timbre de l'Assemblée nationale, ils ont passé outre leurs droits et créé, ainsi, une confusion grave quant à l'exercice de droits subjectifs et la représentation d'une institution nationale ;

Qu'en conséquence, il convient de déclarer la requête irrecevable pour défaut de qualité d'agir au nom de l'Assemblée nationale, dès lors qu'appartenir à une institution ne confère pas, d'office, le droit de représenter et d'agir au nom de ladite institution ;

Que par ailleurs, aux termes de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, la requête doit être signée et datée ; que la requête déposée ne comporte pas autant de signatures qu'il y a de requérants y ayant leur nom et prénoms ; qu'en outre, la rayure du nom du sieur Souleymane OUATTARA a créé le doute sur le nombre exact des requérants et a rendu aléatoire l'identification des véritables signataires ;

Qu'en raison de ces insuffisances notoires, la requête doit être déclarée irrecevable pour défaut de signature régulière et pour confusion dans l'identification des requérants ;

Sur le fond :

Sur le grief d'inconstitutionnalité de la loi déferée :

Que se fondant sur les stipulations, en son article 2, alinéa 1^{er} du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, libellées comme suit « ***Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques*** », les requérants estiment que la loi électorale, adoptée le 09 septembre 2016, viole ledit Protocole et, subséquemment, l'article 116 de la Constitution ;

Qu'en analysant la procédure suivie à l'occasion de l'adoption de la loi attaquée et le résultat du vote à l'Assemblée nationale, l'on s'aperçoit, aisément, qu'il n'en est rien ; qu'en vérité, la loi en question a été élaborée et adoptée dans le strict respect des objectifs et des principes de la démocratie et de l'Etat de droit consacrés par divers instruments juridiques internationaux pertinents (*dont certains sont cités dans le mémoire*) ;

Que la loi adoptée par l'Assemblée nationale, en sa séance plénière du 09 septembre 2016, est issue d'un processus ouvert et participatif, qui a été longuement conduit par le Gouvernement en vue d'obtenir l'adhésion d'une large majorité de la classe politique (*majorité et opposition*) et des organisations de la société civile au projet de loi ;

Que dans cette perspective, les réunions du « Cadre de concertation Ministre de l'Administration territoriale / Présidents des partis politiques » ont commencé en 2015, en vue d'avoir la même compréhension des modalités de mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, s'agissant, en particulier, des questions électorales qui y sont traitées et de la Charte des partis politiques pour l'approfondissement de la démocratie ; qu'ainsi, un Comité de relecture de la loi électorale et de la Charte des partis politiques a été créé par Décision n°2015-000421/MAT-SG du 02 novembre 2015, modifiée le 13 novembre 2015 (*pièce jointe au mémoire*) ;

Que les résultats des travaux du Comité ont fait l'objet d'une restitution provisoire au « Cadre de concertation Ministre de l'Administration territoriale / Présidents des partis politiques » avant d'être définitivement approuvés par ladite instance, le 09 février 2016, dans la salle de conférence du Ministère de l'Administration territoriale ;

Que l'avant-projet de loi approuvé par le « Cadre de concertation MAT / Présidents des partis politiques » a été, ensuite, introduit dans le circuit d'adoption gouvernemental et a suivi toutes les étapes requises (*Réunion interministérielle, Comité de coordination des secrétaires généraux, Conseil de cabinet, Cour suprême, Conseil des Ministres*) ;

Que le projet de loi portant loi électorale, adopté en Conseil des ministres le 15 juin 2016, a été transmis à l'Assemblée nationale, aux fins de délibération, par lettre n°038/PRIM-SGG du 22 juin 2016 du Premier ministre ;

Que la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la justice, des droits de l'Homme et des institutions de la République a eu à entendre plusieurs personnes ressources sur le projet de loi portant Loi électorale déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale dont Maître Amidou DIABATE (*PARENA*), Docteur Beffon CISSE (*URD*) et Madame PARE Anita (*Eglise catholique*), le mémoire citant comme source le Rapport de la Commission ;

Que par ailleurs, lors de la séance plénière d'adoption quelques dispositions du projet de loi ont été remises en question à travers des propositions d'amendement (*environ 90 propositions dont la majorité était de pure forme*) et que si certaines des propositions d'amendement ont été acceptées et adoptées par l'Assemblée nationale, d'autres ont été écartées par la séance plénière, dont celle évoquée par les requérants ;

Que par suite, la loi a été votée à une large majorité de l'Assemblée nationale, soit : 78 députés Pour et 28 Contre ; qu'autrement dit, seul 19,04% des 147 Députés composant l'Assemblée nationale ont voté contre le texte déféré à la censure de la Cour constitutionnelle ;

Qu'il s'en suit que le grief d'absence de large majorité ne saurait être raisonnablement soutenu en la cause ;

Que dès qu'en amont de l'adoption de la loi querellée, la classe politique et la société civile ont été associées au processus législatif ; que la liberté d'expression et le droit de participation à la prise de décision étaient garantis et observés, il importe de retenir que le Gouvernement ne dispose pas d'instruments juridiques pertinents lui permettant de contraindre un parti politique ou un regroupement de partis politiques à contribuer à un processus législatif ;

Qu'en tout état de cause, la déclaration des partis politiques de l'opposition républicaine et démocratique invoquée par les requérants, traduit à suffisance les efforts du Gouvernement en vue d'élaborer des textes qui répondent au mieux aux attentes variées et souvent contradictoires des acteurs politiques ;

Qu'aussi, devrait-on noter qu'elle ne traduisait nullement l'absence de concertation des acteurs politiques ou l'exclusion délibérée d'une partie d'entre eux au sens des prescriptions du Protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO, tout comme elle ne remettait pas en cause une des

dispositions des projets de texte soumis au Cadre de concertation, mais faisait plutôt de l'amélioration de la situation sécuritaire générale du pays un préalable à l'organisation des élections communales et régionales ;

Que dans la requête, les auteurs n'évoquent pas de préoccupations sécuritaires, mais mettent, plutôt, en avant le délai séparant la date d'adoption de la loi et celle de la tenue des prochaines élections communales et régionales, qu'alors même ils ne peuvent pas prétendre ignorer que la loi électorale applicable aux élections prévues pour le 20 novembre 2016 est bien celle en vigueur au moment du dépôt des candidatures, en l'occurrence la loi n° 06-044 du 04 septembre 2006 modifiée, en raison de l'inexistence de la nouvelle loi pour défaut de promulgation et de la non applicabilité de la loi aux situations en cours pour défaut de dispositions transitoires et de dispositions rétroactives ;

Sur le grief de violation de l'article 70 de la Constitution :

Que la loi déferée, en ne transposant pas intégralement, en son article 200, les dispositions des articles 2 et 3 de la loi n°2015-052 du 18 décembre 2015 instituant des mesures pour promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives, ne viole pas l'article 70 de la Constitution traitant des modalités de vote et des matières relevant du domaine de la loi ;

Que les dispositions des deux lois ne se contredisent pas entre elles sur cette question de la promotion du genre ; qu'elles se complètent, plutôt, au fond ;

Qu'en tout état de cause, il ne revient pas à la Cour constitutionnelle, saisie en tant que gardienne de la Constitution, de contrôler la conformité d'une loi à une autre ;

Que la loi électorale querellée relève bien du domaine de la loi et que par conséquent, le moyen tiré de la violation de l'article 70 de la Constitution mérite d'être rejeté ;

Sur le grief d'irrégularité procédurale à l'occasion de l'adoption de la loi, par violation de l'article 82, alinéa 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale

Que pour l'examen du cas, qu'il plaise à la Cour d'entendre les services techniques de l'Assemblée nationale en qualité d'intervenants volontaires ou forcés ;

Qu'au demeurant, la question est de savoir si la Cour constitutionnelle a vocation de veiller au respect des dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale à l'occasion de la mise en œuvre des procédures législatives, si celles-ci ne se rattachent pas à une disposition constitutionnelle ; et si, oui, quelle sanction attachée au non respect des dispositions de ce Règlement qui est considéré, de surcroît, comme étant la loi interne à l'Assemblée nationale et dépourvue de valeur constitutionnelle ;

Que lorsqu'on fait la comparaison entre le projet de loi soumis par le Gouvernement, le rapport de la Commission saisie au fond, les propositions d'amendement du groupe parlementaire V.R.D et la loi votée concernant les dispositions des articles 71 et 73 en cause, l'on s'aperçoit que beaucoup de choses ont changé, au-delà du membre de phrase dont le Gouvernement a demandé et obtenu la suppression en plénière ; qu'aussi, le grief fait par les requérants ne peut prospérer étant donné que la Commission saisie au fond tout comme la plénière ont, souverainement, décidé de réécrire l'article 73 nouveau de la loi querellée ;

II. ANALYSE DES PRETENTIONS ET DES OBSERVATIONS :

2.1. De la compétence de la Cour constitutionnelle et de la recevabilité de la requête

Considérant que la Constitution, en ses articles 85, 86 (*premier point*) et 88, alinéa 2, dispose comme suit :

« Article 85 : La Cour Constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des Pouvoirs publics ».

« Article 86 : La Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur :

- ***la constitutionnalité des lois organiques et des lois avant leur promulgation ...» ;***

« Article 88, alinéa 2

Les autres catégories de loi, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour Constitutionnelle soit par le Président de la République, soit par le Premier Ministre, soit par le Président de l'Assemblée Nationale ou un dixième des Députés, soit par le Président du Haut Conseil des Collectivités ou un dixième des Conseillers Nationaux; soit par le Président de la Cour Suprême » ;

Considérant que cette dernière disposition constitutionnelle est également reprise par l'article 45 alinéa 2 de la Loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée portant Loi organique déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle ;

Considérant que, par ailleurs, l'article 89 de la Constitution dispose :

«La Cour Constitutionnelle statue dans un délai d'un mois selon une procédure dont les modalités sont fixées par une loi organique.

Toutefois à la demande du Gouvernement et en cas d'urgence ce délai est ramené à Huit jours.

Le recours suspend le délai de promulgation de la loi.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ou appliquée ».

Considérant que la loi n°02-010 du 05 mars 2002 portant Loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et les incompatibilités, les conditions de remplacement des membres de l'Assemblée nationale en cas de vacance de siège, leurs indemnités et déterminant les conditions de la délégation de vote, fixe le nombre des Députés à l'Assemblée nationale à 147 ;

Considérant que la Cour constitutionnelle a été, formellement, saisie, le 23 septembre 2016, par quinze Députés, agissant ensemble et de concert, qui sont : Amadou CISSE, Moussa CISSE, Soumaïla CISSE, Abdoul Malick Seydou DIALLO, Seydou DIAWARA, Mahamadou Hawa GASSAMA, Adama KANE, Cheick Oumar KONATE, Nanko Amadou MARIKO, Oumar MARIKO, Mody N'DIAYE, Baféremé SANGARE, Fatoumata dite Tenin SIMPARA, Amadou THIAM, Alkaïdi Mamoudou

TOURE, soit le dixième des 147 députés de l'Assemblée nationale, aux fins de déclarer inconstitutionnelle la Loi n°16-49/AN-RM du 09 septembre 2016 portant Loi électorale ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, cette saisine satisfait aux conditionnalités, tant de compétence de la Cour que de recevabilité de la requête prescrites par la Constitution et l'article 45, alinéa 2 de la Loi n°97-010 du 11 février 1997 modifiée, ainsi que sus rapportées ;

Qu'en conséquence, il y a lieu pour la Cour de retenir sa compétence, d'une part, et d'autre part, de déclarer la requête recevable, en la forme ;

2.2. De l'irrégularité procédurale à l'occasion de l'adoption de la loi

Considérant que suivant dépôt N°2016/34VL du 23 juin 2016, l'Assemblée nationale a été saisie du projet de loi portant Loi électorale, après que le texte ait été adopté par le Conseil des ministres en sa séance du 15 juin 2016 ;

Considérant que la Constitution en son article 70 alinéa 1 dispose :

«La loi est votée par l'Assemblée Nationale à la majorité simple» ;

Considérant que, suivant l'extrait du Procès-verbal de la séance plénière du 8 septembre 2016 et jours suivants produit au dossier, ledit projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 09 septembre 2016 par : 78 voix Pour, 28 Contre, 00 Abstention ;

Qu'il s'en déduit que la majorité requise des députés s'est largement prononcée en faveur d'une application du texte comme loi de la République ;

Considérant, cependant, qu'au-delà de cette satisfaction de la prescription constitutionnelle pour la validité de son adoption, les requérants dénoncent une irrégularité procédurale, commise par l'Assemblée nationale à l'occasion du vote pour n'avoir pas, préalablement, mis aux voix, conformément aux dispositions de l'article

82, alinéa 5 de son Règlement intérieur, une demande verbale du représentant du Gouvernement, laquelle demande, sans avoir fait l'objet de délibération, se trouverait, pour autant, satisfaite dans la mouture définitive du texte de la loi ;

Que sur ce grief précis, le gouvernement, dans ses observations, pose la question de savoir si la Cour constitutionnelle a vocation à veiller au respect des dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale à l'occasion de la mise en œuvre de procédures législatives qui ne se rattacheraient pas à une disposition constitutionnelle et qui, en tant que telles, constitueraient, plutôt, une loi interne à l'Assemblée nationale, dépourvue de valeur constitutionnelle ;

Considérant que la Constitution, en son article 85, assigne à la Cour constitutionnelle une mission générale de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des Pouvoirs publics ;

Que dès lors, tant qu'elle est régulièrement saisie, elle se doit de donner suite à toute dénonciation de dysfonctionnement au niveau d'une quelconque institution ou structure publique visée par la Constitution ;

Qu'il s'en suit que la réserve découlant du mémoire du Gouvernement est sans fondement, l'examen du grief relevant bien de la compétence attributive de la Cour constitutionnelle ;

Considérant qu'il résulte de l'extrait du Procès-verbal des débats parlementaires à l'occasion de la délibération sur la loi portant Loi électorale (*pages 13 et 14*) qu'à la suite de l'évocation, par le Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la justice, des droits de l'Homme et des institutions de la République de l'amendement proposé par la Commission sous le n°35, tendant à réécrire l'article 71 du projet en article 73 nouveau, le Président de séance a invité le Ministre de la Défense et des Anciens Combattants assurant l'intérim du Ministre en charge de l'Administration territoriale à y faire ses observations ;

Qu'aussi, ce dernier a-t-il souhaité le maintien de la disposition dans sa rédaction adoptée par le Conseil des ministres après avoir développé les motivations qui avaient, alors, prévalu ;

Que prenant aussitôt la parole, le Président de la Commission eût à en convenir en ces termes : « ***Nous n'avons pas d'objection à la proposition formulée par le Gouvernement. Nous sommes entièrement d'accord avec cette nouvelle proposition*** » ;

Que cette acceptation, par la Commission, de la modification de sa proposition d'amendement, avait suscité quelques interventions de réserve ou d'approbation, lesquelles avaient conduit le Président à mettre au vote la demande du gouvernement et, non plus, l'amendement initialement proposé par la Commission ;

Que le résultat porté dans le Procès-verbal mentionne : Pour : 74, Contre : 19 et Abstention : 00 ;

Que de ce qui précède, il résulte que la délibération du 09 septembre 2016, a été faite par l'Assemblée nationale conformément aux dispositions de son Règlement intérieur et que la rédaction finale du texte traduit bien l'authenticité de cette délibération ;

2.3. De l'inconstitutionnalité de la loi :

Considérant que les requérants soutiennent que bien que le gouvernement ait convoqué le 20 novembre 2016, le collège électoral sur toute l'étendue du territoire national, pour l'élection des conseillers communaux, sur la base de la loi n°06-044 du 04 septembre 2006, tout laisse croire qu'il entend faire appliquer, à l'occasion de ladite élection, la loi querellée ;

Que celle-ci, pour avoir été finalement adoptée par l'Assemblée nationale le 09 septembre 2016, soit deux mois seulement avant le scrutin, d'une part, et après que "les partis politiques de l'opposition républicaine et démocratique" se soient retirés des concertations engagées pour son élaboration, d'autre part, est intervenue en violation de l'article 2 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté par les Chefs d'Etats et de gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Dakar le 21 décembre 2001 et, subséquemment, de l'article 116 de la Constitution ;

Que par voie de conséquence, elle mérite la censure de la Cour constitutionnelle ;

Considérant que le Gouvernement, dans ses observations, soutient que cette prétention ne vise pas à faire contrôler la conformité des dispositions de la loi à celles de la Constitution ; mais, plutôt, à amener la Cour à vérifier le respect des dispositions d'un accord ou engagement international ;

Que de part son objet ainsi compris, elle n'entre pas dans le domaine de compétence de la Cour au regard des dispositions de l'article 86 de la Constitution et celles de la loi n°97-010 du 11 février 1997 portant Loi organique déterminant les règles de son organisation et de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant elle ;

Qu'en appui à cet argumentaire, il renvoie, à titre jurisprudentiel, à une décision n° 74-54 DC IVG du 15 janvier 1975 du Conseil constitutionnel français énonçant : « ***qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'il est saisi en tant que juge constitutionnel sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de statuer sur la conformité d'une loi à un accord ou un engagement international*** » ;

Que relativement à l'invocation de l'article 116 de la Constitution du Mali, le Gouvernement dans ses observations rappelle que la primauté des traités et accords sur les lois reste liée à la réalisation de trois conditions dont notamment leur application réciproque par les parties, conditionnalité dont la satisfaction n'aura pas été démontrée dans la requête ;

Considérant, cependant l'extrême antériorité de la décision jurisprudentielle française invoquée, laquelle est intervenue dans un domaine où le droit connaît une constante profusion évolutive, d'une part, et que, d'autre part, celle-ci fait référence à des dispositions de la Constitution française non explicitées dans le mémoire, qu'il y a lieu d'écarter purement et simplement le renvoi jurisprudentiel des débats comme non pertinent ;

Considérant, par ailleurs, que cet autre argumentaire en défense déniait compétence à la Cour à examiner la requête sur ce grief précis ne résiste pas à l'analyse ;

Qu'en effet, à la différence des accords et engagements internationaux classiques, bien souvent dépourvus de caractère contraignant et comportant généralement une clause, textuelle ou présumée, de réciprocité, les actes procédant du droit communautaire sont, par principe, revêtus d'une obligation d'application sur le territoire de la Communauté concernée dès leur approbation et publication faite conformément au droit interne des Etats membres ;

Qu'ainsi, ces derniers ont-ils vocation à faire bloc de constitutionnalité avec les textes de l'ordonnancement juridique interne ;

Que dès lors, l'on ne saurait, raisonnablement, dénier compétence à la Cour constitutionnelle de vérifier l'effectivité de leur prise en compte dans l'élaboration, au plan interne, de textes régissant la même matière qu'ils sont censés avoir normalisée ;

Considérant que le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO dispose, en son article 2, alinéa 1^{er}, qu'« ***Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques*** » ;

Considérant que, formulée comme telle, la disposition de l'acte communautaire énonce trois conditionnalités requises pour l'avènement d'une loi conforme à savoir : ***être substantielle*** et si elle intervient dans les ***six mois précédant les élections***, être ***approuvée par une large majorité des acteurs politiques*** ;

Considérant qu'en l'espèce, si la substantialité de la réforme ne fait l'objet de doute, s'agissant, au regard du titre, d'une nouvelle loi votée, de surcroit non promulguée, son application immédiate redoutée par les requérants ne se déduit d'aucun élément matériel ou juridique vérifiable versé au dossier ;

Que s'agissant du grief de défaut de consentement largement majoritaire des acteurs politiques à l'avènement de la loi, l'analyse des pièces du dossier atteste, indéniablement, le contraire ;

Qu'en effet, si à l'appui dudit grief les requérants invoquent le retrait, le 12 avril 2016, des partis politiques de « l'opposition républicaine et démocratique » du « Cadre de concertation Ministre de l'Administration territoriale / Présidents des partis politiques » au moment même où cette instance se réunissait sur le processus de relecture de la loi électorale, ils n'en donnent aucune indication proportionnelle du nombre des partis politiques qui se sont, alors, retirés du processus participatif d'élaboration de la loi sur celui total de partis politiques que comptait le Pays au même moment, *(lequel, au vu du Répertoire des partis politiques publié, par la Direction générale de l'Administration du territoire, à la date du 20 avril 2015, s'élevait à 174 et, selon le Ministre intérimaire en charge de l'Administration territoriale devant la plénière de l'Assemblée nationale à 189, à la date du 09 septembre 2016) ;*

Que par contre le dossier recèle suffisamment de détails sur le processus participatif et la diversité des acteurs y impliqués dont notamment :

- la création d'un Comité de relecture de la loi électorale et de la Charte des partis politiques par Décision N°2015-000421/MAT-SG du 02 novembre 2015 rectifiée, comprenant outre des techniciens du Ministère de l'Administration territoriale, trois (3) représentants de la Convention de la Majorité présidentielle, trois (3) représentants de l'Opposition politique et trois (3) représentants des partis politiques non regroupés ;
- des lettres d'invitation, de même date que la Décision, aux Présidents de ces groupements de partis politiques à désigner leurs représentants, lesquels ont tous été effectivement désignés ;
- l'approbation préliminaire de l'avant-projet de loi par le Comité consultatif du Cadre de concertation MAT / Présidents de partis politiques, puis par le Cadre de concertation lui-même, avant de passer par tout le circuit d'adoption administrative, avant d'être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale ;
- propos du ministre devant la plénière, non démentis en la circonstance, comme quoi, il a lu dans la presse que se sont neuf (9) partis qui s'opposent à l'adoption de la loi, soit 4,9% des partis politiques existants ;

- mention dans le Rapport n°16-13/5L/C/LCLJDHIR du 06 septembre 2016 de la Commission des lois constitutionnelles, de la justice, des droits de l'Homme et des Institutions de la République, d'une liste de soixante-trois (63) personnes ressources dont des responsables de nombreux partis politiques et de la Société civile ;
- adoption de la loi à la séance plénière de délibération de l'Assemblée nationale du 09 septembre 2016, à une très large majorité, soit : 78 voix Pour, 28 Contre et 00 Abstention ;

Considérant qu'au regard de tout ce précède, le grief de défaut de consentement largement majoritaire des acteurs politiques ne peut être accueilli ;

2.4. De la violation de l'article 70 de la Constitution :

Considérant que les requérants soutiennent que la loi déferée n'a pas transposé intégralement dans sa rédaction les dispositions de l'article 2, alinéa 1^{er} de celle n°2015-052 du 18 décembre 2015 instituant des mesures pour promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives, d'une part, et d'autre part, n'a pas prévu de dispositions particulières pour chaque type d'élection ;

Que ce faisant, elle viole la Constitution en son article 70 ;

Considérant que ledit article dispose que «...*La loi détermine également les principes fondamentaux...du régime électoral...* » ;

Considérant que la loi querellée, dans sa structuration, comporte en ses :

- TITRE II : ***Des dispositions particulières au référendum ;***
- TITRE III : ***Des dispositions particulières à l'élection du Président de la République ;***
- TITRE IV : ***Des dispositions particulières à l'élection des Députés ;***
- TITRE VI : ***Des dispositions particulières à l'élection des Conseillers nationaux ;***
- TITRE VII : ***Des dispositions particulières à l'élection des Conseillers des Collectivités territoriales ;***

Qu'au regard des détails textuels qui précèdent, l'on ne saurait reprocher, objectivement, à la nouvelle loi de manquer de dispositions particulières à chaque type d'élection ;

Que pour ce qui est du défaut de transposition des dispositions de l'article 2, alinéa 1^{er} de la loi n°2015-052 du 18 décembre 2015, celui-ci ne constitue nullement une violation de la Constitution ; que les deux textes sans être identiques, expriment la même préoccupation visant à promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives ;

Qu'en conséquence de tout ce qui précède, le grief de violation de l'article 70 de la Constitution ne saurait, à l'instar des précédents, être reçu ;

PAR CES MOTIFS :

Article 1^{er} : Retient sa compétence à connaître de la requête en tous ses chefs de demande ;

Article 2 : Reçoit celle-ci, en la forme ;

Article 3 : La rejette comme étant sans fondement ;

Article 4 : Déclare conforme à la Constitution la loi n°16-49/AN-RM du 09 septembre 2016 portant Loi électorale ;

Article 5 : Ordonne la notification du présent arrêt au Premier ministre, Chef du Gouvernement, au Président de l'Assemblée nationale, aux requérants et sa publication au Journal officiel.

Ont siégé à Bamako, le treize octobre deux mil seize

| | | |
|-------------------------|---------|------------|
| Madame Manassa | DANIOKO | Président |
| Monsieur Mahamoudou | BOIRE | Conseiller |
| Monsieur Seydou Nourou | KEITA | Conseiller |
| Monsieur Modibo Tounty | GUINDO | Conseiller |
| Monsieur Zoumana Moussa | CISSE | Conseiller |
| Monsieur M'Père | DIARRA | Conseiller |

Monsieur Baya

BERTHE

Conseiller

Monsieur Bamassa

SISSOKO

Conseiller

Avec l'assistance de Maître Abdoulaye M'BODGE, Greffier en Chef./.

Suivent les signatures illisibles

Pour Expédition certifiée conforme délivrée avant enregistrement

Bamako, le 13 octobre 2016

LE GREFFIER EN CHEF

Maître Abdoulaye M'BODGE