

LA DYARCHIE CONSTITUTIONNELLE A L'EPREUVE DE LA TRANSITION POLITIQUE AU MALI

Fousseyni DOUMBIA¹ et Allaye NIANGALY²

*1- Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako;
auteur de correspondance; foussedmbia@hotmail.fr*

2- Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

RESUME

Aux lendemains du coup d'Etat survenu le 18 août 2020, une transition s'est ouverte au Mali, pour le retour à l'ordre constitutionnel normal. Toutefois, contrairement aux transitions précédentes de 1968 et 1991, la dernière en cours au Mali, s'est inscrite dans un contexte de cohabitation de deux textes constitutionnels à savoir : la Constitution du 25 février 1992 et la Charte de transition du 1^{er} octobre 2020, cette dernière ayant été adoptée par les forces vives de la Nation au cours des concertations nationales des 10,11 et 12 septembre 2020. Cette charte de transition est annexée à la Constitution du 25 février 1992 pour réguler la période transitoire. Elle complète et contrarie à la fois les dispositions de ladite Constitution. Plus tard, le texte constitutionnel de 1992 va être caduc au détriment d'une nouvelle Constitution adoptée par voie de référendum le 18 juin 2023 et promulguée par le président de la transition le 22 juillet pour marquer la naissance de la Quatrième République au Mali. Mais celle-ci de son côté, est contraire aux dispositions prévues par la Charte de transition, et admet le fonctionnement des organes de la transition sur aucun fondement juridique.

Mots clés : Charte de transition – constitution – dyarchie – Mali.

INTRODUCTION

L'histoire du Mali est étroitement liée aux crises multiformes¹. Depuis son accession à l'indépendance, le Mali a connu des révoltes et des rebellions armées² et cinq (5) coups d'Etat militaires³ entraînant ainsi des violations des droits de l'Homme, la souffrance des populations

¹ Voir Abdoulaye Sékou SOW, *L'Etat démocratique républicain, la problématique de sa construction au Mali*, Paris, éd. Grandvaux, 2008.

² Ces rebellions armées ont débuté respectivement en 1963, 1990, 2006 et 2012.

³ Il s'agit en l'occurrence des coups d'Etat du 19 novembre 1968, du 26 mars 1991, du 18 août 2020 et du 25 mai 2021.

et la fragilisation du vivre-ensemble. Ces crises se résument entre autres à des revendications d'ordre socio-économique, sécuritaire, politique et indépendantiste⁴.

En dépit de multiples initiatives de paix, les rebellions armées se poursuivent encore et aucune solution définitive et durable ne leur a été apportée. La rébellion de 2012 a été particulièrement violente, et suivie de coup d'Etat militaire et d'occupation des 2/3 du territoire par des groupes armés terroristes⁵ (djihadistes et narcotrafiquants) et indépendantistes⁶. Cette situation a occasionné d'immenses pertes en vies humaines, la paralysie des structures étatiques au niveau des zones occupées, l'exode des populations vers l'intérieur et l'extérieur du pays. Le centre du pays est entré dans une phase quasiment similaire à celle du septentrion sous la forme de conflits inter et intra-communautaires très violents⁷.

Par ailleurs, ces successives rebellions et les répétitifs coups d'Etat ont perturbé les stratégies de développement économique et le fonctionnement normal des institutions sur toute l'étendue du territoire national. Depuis 2012, la jeune démocratie malienne fut mise à rude épreuve par des séries de crises politiques, économiques, institutionnelles, sociales et sécuritaires majeures.

Le fonctionnement démocratique s'avère un exercice difficile au Mali. La gravité de la crise est en grande partie, due au cadre politico-institutionnel de la troisième République. La continuité institutionnelle explique la frustration des acteurs de la révolution du 26 mars 1991, dont les attentes demeurent encore insatisfaites. Il en est résulté une implosion du front social caractérisé par la récurrence des crises de toutes sortes. La troisième République se caractérise à l'instar des régimes précédents par une instabilité politique chronique due à des revendications de tous ordres plus radicales et plus violentes les unes que les autres. Ainsi, la pratique politique et institutionnelle du Mali, tant au niveau de la Constitution, de la loi, de la gestion des élections, de la distribution de la justice que de la gestion administrative, comporte encore des insuffisances en dépit de quelques progrès réalisés. L'analyse de la vie politique et institutionnelle laisse dans ce cas de figure, apparaître plusieurs données fondamentales qui affectent le fonctionnement de la troisième République : existence d'un parti politique dominant biaisant la trajectoire du multipartisme intégral, prolifération anarchique des partis politiques, faiblesse de l'opposition politique et parlementaire, déficit de mobilisation politique, vacuité des programmes politiques, crise de confiance entre les acteurs du processus démocratique, affaiblissement de l'autorité de l'Etat, problème du Nord⁸, etc. Alors que le besoin de renouveau invitait les dirigeants issus de la troisième République à une véritable restructuration de la vie

⁴ Voir notre thèse de doctorat sur « L'alternance démocratique au sommet de l'Etat au Mali et au Sénégal », Université de Rouen NORMANDIE, 2015, p. 45.

⁵ Il s'agit entre autres du Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (GSIM), du Groupe Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), du Groupe Etat Islamique au Grand Sahara (EIGS), du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et du Front de libération du Macina (FLM).

⁶ Mouvement National de Libération de l'Azawad.

⁷ Voir le Rapport alternatif citoyen sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, 1^{ère} édition, 2018, p. 8.

⁸ Voir notre note technique sur la thématique: *Politique et Institutionnel*, Dialogue national inclusif, Bamako, 2019.

politique et sociale et du cadre institutionnel capable de répondre aux aspirations et au bien-être de la population⁹.

Par ailleurs, la décentralisation était une étape incontournable du processus démocratique au Mali¹⁰. Son application qui était attendue avec empressement par les populations, confrontées depuis longtemps à une administration politisée, inadaptée et peu transparente, fait l'objet à l'heure actuelle de nombreuses préoccupations. L'un des moyens préventifs contre la mauvaise gouvernance est le bon fonctionnement de l'Administration publique. Cela indique l'importance de l'équité et de la transparence dans le travail administratif. C'est dire que le fonctionnement de l'Administration publique doit être assuré indépendamment du régime en place. La gestion personnelle et patrimoniale des affaires publiques aura alors été éradiquée¹¹.

L'Etat malien entretient de plus des relations diverses avec les organisations de la société civile. Néanmoins, la société civile n'est pas toujours bien perçue et comprise dans son rôle ; toute chose de nature à altérer l'efficacité de cette organisation dans le fonctionnement de la jeune démocratie malienne.

Le citoyen doit pouvoir s'informer librement sur les activités administrative et politique du pays. Or, au Mali, l'accès à l'information n'est pas toujours organisé suivant les règles de l'art. Le public reste toujours la plus grosse victime du monopole étatique sur les médias publics.

De même, tout le pays est préoccupé par le problème du Nord et attendait un règlement pacifique et démocratique dans les meilleurs délais. Depuis son accession à l'indépendance, le Mali est le théâtre de crises récurrentes dans sa partie septentrionale. La plus récente qui a atteint son paroxysme à partir de mars 2012, a fortement ébranlé les fondements de l'Etat et eu des répercussions directes sur toute la zone sahélo saharienne. La profondeur et la complexité de la situation occasionnèrent une intervention de dimension régionale¹². L'engagement de toutes les forces et organisations internationales concourait à un moment donné à la stabilisation du pays aux plans institutionnel, politique, sécuritaire et économique. Au terme d'un long processus de négociation, un accord servant de cadre pour le règlement définitif de la crise a été paraphé à Alger le 1^{er} mars 2015, puis signé les 15 et 20 juin 2015 à Bamako. L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est le couronnement de neuf (9) mois d'intenses, voire laborieuses négociations¹³.

⁹ Idem.

¹⁰ Voir Abdoulaye Sékou SOW, *L'Etat démocratique républicain...*, op. cit., p. 178.

¹¹ Voir notre note technique sur la thématique : *Politique et Institutionnel...* op. cit.

¹² La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'Opération Serval, la MINUSMA, la Force BARKANE.

¹³ Voir notre note technique sur la Thématique : *Politique et Institutionnel...*, op. cit.

Les coups d'Etat répétitifs¹⁴ et les successives rebellions armées ont donc contribué à la cristallisation des crises à la fois politique, sécuritaire, économique, sociale et institutionnelle. Ces évènements qui résultent dans la plupart des cas : la mauvaise gouvernance, des violations des droits et libertés fondamentaux, de l'injustice, du non respect de l'Etat de droit, de l'absence de qualité de la réglementation, de l'insécurité, des manipulations du processus électoral, etc., ont eu pour conséquences, la fragilisation du vivre-ensemble entre les citoyens et la remise en cause de l'intégrité territoriale du pays. En dépit de multiples efforts déployés par l'Etat du Mali et ses partenaires en matière de sécurité et de lutte contre la corruption, la délinquance financière, les résultats obtenus restent toujours en deçà des attentes de la population.

Les successives crises depuis 2012¹⁵ découlent en l'occurrence d'un profond dysfonctionnement de la gouvernance qui a provoqué des ruptures à l'ordre institutionnel dans le pays depuis plusieurs années. Cette situation de crise s'est cristallisée suite à la proclamation des résultats des élections législatives du 29 mars et du 19 avril 2020 et sa contestation par un vaste mouvement dénommé Mouvement du 5 juin, Rassemblement des Forces patriotiques (M5-RFP) et à la montée des revendications politiques et corporatistes. C'est dans cette dynamique qu'un groupe de militaires organisé au sein du Comité National pour le Salut du Peuple (CNSP) a perpétré un coup d'Etat le 18 août 2020, se disant parachever les contestations populaires du M5 RFP.

Après le coup d'Etat du 18 août 2020, des journées de concertation nationale ont été organisées à Bamako, les 10, 11 et 12 septembre 2020. Au sortir de ces consultations, une feuille de route et une charte de transition ont été adoptées par les forces vives de la nation présentes à cette rencontre. Cette charte prévoit une transition politique de 18 mois, (qui a par la suite, été rallongée à 24 mois) durant laquelle des réformes institutionnelles et structurelles doivent être adoptées pour aboutir à la tenue de nouvelles élections. Cette charte de transition complète la Constitution du 25 février 1992 et prévaut en cas de contradiction entre les deux documents. La charte précise que l'ensemble des organes de la transition, à savoir le président de transition, le

¹⁴ L'ex-Soudan français, actuel Mali, a enregistré 5 coups d'Etat depuis son indépendance de la colonisation française, le 22 septembre 1960.

Le 19 novembre 1968, le régime de Modibo KEITA est renversé par des jeunes officiers, conduits par le lieutenant Moussa TRAORE à la suite d'une grogne populaire.

Des centaines de soldats maliens ont été égorgés à Aguelhoc en 2012. Le renversement du régime d'Amadou Toumani TOURE interviendra le 22 mars 2012 par le capitaine Amadou Aya SANOGO.

Arrivé au pouvoir en 2013, Ibrahim Boubacar KEÏTA (IBK) a promis de relever le pays en luttant contre la corruption et en ramenant la paix.

Sept ans après ces promesses, l'insécurité et la corruption se sont généralisées dans le pays. Le 18 août 2020, un coup d'Etat est intervenu, mené par le colonel Assimi GOÏTA, après de nombreuses manifestations organisées par le Mouvement du 5 juin Rassemblement des Forces Patriotiques (M5-RFP). Bah N'DAW, colonel à la retraite et ancien ministre de la Défense est désigné président de la transition, alors que le Colonel Assimi GOÏTA, meneur du coup d'Etat est désigné vice-président chargé des questions de défense et de sécurité.

Un changement de gouvernement a conduit à un second coup d'Etat dit aussi « *coup de force* », le 25 mai 2021, le colonel Assimi GOÏTA déposa Bah N'DAW, président de la transition et prit la tête de la présidence.

¹⁵ **Hawa COULIBALY et Stéphanie LIMA**, « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali », in EchoGéo [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 27 mai 2013, www.journals.openedition.org/echogeo/13374, consulté le 30 juillet 2023.

Conseil National de Transition et le Gouvernement de transition, exercent leurs prérogatives suivant les dispositions de la Constitution de la troisième République. Conformément aux dispositions de l'article 2 de la Charte de transition, les missions de la transition s'articulent autour des points ci-après : le rétablissement et le renforcement de la sécurité sur l'ensemble du territoire national ; le redressement de l'Etat et la création des conditions de base pour sa refondation ; la promotion de la bonne gouvernance ; la refonte du système éducatif ; l'adoption d'un pacte de stabilité sociale ; le lancement du chantier des réformes politiques, institutionnelles, électorales et administratives ; l'organisation des élections générales et la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger¹⁶.

Toutefois, à quelques mois de la fin de la transition, les autorités de la transition ont orchestré une démarche pour « *démanteler* » la Constitution du 25 février 1992, que la Charte complète en ses dispositions. C'est ainsi qu'afin de définir la feuille de route de la transition en sa phase II, le Gouvernement de transition a organisé des Assises Nationales de la Refondation (ANR) en décembre 2021, qui ont consisté en une série de consultations et de débats entre les différentes forces vives du pays. Malgré le boycott de plusieurs dizaines de partis politiques, les participants aux ANR ont recommandé l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Pour matérialiser cette recommandation que le président de la transition a nommé par décret¹⁷, une Commission de rédaction de la nouvelle Constitution chargée de rédiger un avant-projet de Constitution dans un délai de deux mois, puis une autre commission chargée de la finalisation des résultats fournis par cette dernière dans un délai de deux semaines. La Commission de finalisation a remis le projet final de nouvelle Constitution le 27 février 2023, dont le contenu a été « *validé* » par le président de la transition. Alors que la Charte de la transition ne précise pas la procédure d'adoption d'une nouvelle Constitution. Le chronogramme de la transition prévoit que le projet de nouvelle Constitution soit soumis à l'approbation du peuple par référendum sans vote préalable au sein du Conseil National de Transition, qui demeure l'organe législatif. Initialement prévu le 29 mars 2023, le référendum constitutionnel a été reporté au 18 juin 2023, par le Gouvernement de transition pour permettre à l'Autorité Indépendante de Gestion des Elections, nouvellement créée de procéder aux préparatifs pour la tenue du scrutin référendaire. Les opérations référendaires du 18 juin ont abouti à l'adoption de la Constitution de la quatrième République, avec 96,91 % par les Maliens, suivie de sa promulgation par le président de la transition, le 22 juillet 2023. La Constitution du 25 février 1992, devenue désormais caduque, la Charte devra désormais cohabiter avec la Constitution du 22 juillet 2023 jusqu'à la fin de la transition.

¹⁶ Allaye NIANGALY, « La mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger : une menace ou une opportunité pour le Mali ? », Communication du colloque international de l'Association malienne de droit constitutionnel sur le thème : « La Constitution entre éternité et réalisme », 4, 5 et 6 mars 2019.

¹⁷ Décret n° 2022-0342/PT-RM du 10 juin 2022 portant création, mission, organisation et fonctionnement de la Commission de rédaction de la nouvelle Constitution.

Ainsi, se pose la question ci-après : dans un contexte de dyarchie constitutionnelle, comment se manifeste-t-elle la cohabitation entre les textes constitutionnels de la transition politique au Mali ? Quels rapports entretiennent-ils ?

Il est loisible d'analyser dans un premier temps, la cohabitation des deux textes constitutionnels (I), et dans un second temps, les rapports entre les deux textes (II).

I. LA COHABITATION DES DEUX TEXTES CONSTITUTIONNELS

En droit constitutionnel, la « *cohabitation* » désigne la conjoncture politique dans laquelle le président de la République et la majorité des députés sont de tendances politiques opposées¹⁸. Toutefois, dans le cas d'espèce, la pratique instaurée par les autorités de transition politique au Mali à la suite du coup d'Etat du 18 août 2020 repose sur la cohabitation de deux instruments constitutionnels : la Constitution du 25 février 1992 et la Charte de transition¹⁹. Comme le montre bien à suffisance le préambule de la Charte de transition : « ... *la présente Charte de la transition (...) complète la Constitution du 25 février 1992...* ». La posture des nouvelles autorités de la transition, arrivées au pouvoir à la faveur des événements du 18 août 2020, a permis d'organiser les journées de concertation nationale sur la transition, tenues du 10 au 12 septembre 2020.

Cette journée a servi de cadre pour l'élaboration de la Charte de transition (A). Dans la foulée du coup d'Etat²⁰, les officiers du Conseil National pour le Salut du Peuple ont maintenu la Constitution du 25 février 1992 (B).

A. L'élaboration d'une Charte pour la transition

D'emblée, les Constitutions, actes du souverain originaire, n'ont pas réglementé les conditions formelles et matérielles de production de telles catégories normatives, qui opèrent une rupture partielle ou totale de l'ordre constitutionnel en vigueur²¹. Les autorités de la

¹⁸ Guy CARCASSONNE, « La cohabitation : frein ou moteur ? », in *Revue Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 100.

¹⁹ Voir le Décret n° 2020-0072/PT-RM du 1^{er} octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, Journal Officiel de la République du Mali, Spécial n° 17.

²⁰ Le coup d'Etat en Afrique, considéré comme une revanche des Armées. En 30 ans de pratique démocratique, il y a un certain désenchantement qui s'empare des peuples de l'Afrique noire francophone. Les raisons de cet état de fait se trouvent dans la promesse non tenue du lien entre démocratie et développement. A l'avènement des démocraties en 1990, des cours sur un supposé lien entre démocratie, droits de l'homme et développement ont été dispensés dans les Universités. 30 ans après, le constat est décevant. Les populations se rendent à l'évidence qu'elles sont toujours aussi pauvres, la mauvaise gouvernance de leurs pays est toujours aussi criarde. En réalité, il n'a jamais existé un lien organique et mécanique entre démocratie et développement. Une démocratie peut très bien développer un pays comme une dictature peut aussi développer un pays, la différence se situant au niveau du coût humain qui est plus élevé dans la dictature que dans la démocratie, propos rapportés par le *Journal Matin Libre* du 14 février 2022.

²¹ Charles TUEKAM TATCHUM, « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone : étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la République Centrafricaine », in *Revue CAMES/SJP*, n° 001, 2016, pp. 25-50.

transition, soucieuses de mettre fin à la dégradation de la situation politique qui menace l'unité et la solidarité nationales, ainsi que le vivre-ensemble et la nécessité de doter le Mali d'organes de transition²², ont élaboré la Charte de la transition (1). Ce contexte particulier a poussé les nouvelles autorités à faire recours aux forces vives de la Nation (2).

1. Le contexte d'élaboration de la charte

Pris en tenailles entre le lourd héritage d'un passé colonial, une économie politique mondiale qui les appauvrit, un Gouvernement avec des dysfonctionnements, de violents conflits interethniques²³ et des attaques lancées par des terroristes²⁴, le Mali est considéré comme l'épicentre d'une région réputée pour sa violence. Les perspectives pour la paix et la sécurité humaine étaient devenues incertaines. En 2020, les violences djihadistes et interethniques s'intensifiaient, le soutien au président Ibrahim Boubacar KEITA s'est effrité en dépit du fait qu'il avait été élu à une large majorité en 2013 et réélu cinq ans plus tard pour un second mandat inachevé. Le 18 août 2020, il a été renversé par un coup d'Etat perpétré par un groupe de soldats, ultérieurement dénommé : Comité National pour le Salut du Peuple²⁵ (CNSP). Cette rupture à l'ordre constitutionnel ouvre ainsi la voie à une période d'incertitudes. Ainsi, les autorités du CNSP ont envisagé d'organiser des journées de concertation nationale afin de donner un cadre d'action légitime à la transition politique au Mali.

En effet, dans de nombreux pays africains, une transition politique se produit lorsqu'il y a un changement significatif dans la structure gouvernementale, souvent suite à une crise politique ou à un renversement de régime. Pendant cette période de transition, il est courant d'élaborer une Charte ou une Constitution intermédiaire pour guider le processus de transition et établir les principes fondamentaux qui régiront le pays pendant cette période.

La Charte de transition est généralement élaborée par une Commission ou un groupe de représentants issus de différentes parties prenantes, tels que les leaders politiques, les membres de la société civile et les représentants des Forces de Défense et de Sécurité (FDS). Au Mali, la Charte de transition est l'œuvre d'une Commission hétéroclite d'experts composée de toutes les sensibilités du pays. Les experts ont été désignés sur la base des critères de technicité. Le rôle de la Commission était de définir les règles et les principes qui régiront la transition ainsi que des mesures pour rétablir la stabilité politique, promouvoir la démocratie et les droits de l'homme et préparer le pays à des élections libres et transparentes. La Charte de transition est

²² Voir le préambule de la charte de la transition publiée dans le Journal Officiel de la République du Mali, n° 17, 2020.

²³ La détérioration de la situation humanitaire a poussé le Conseil de Sécurité des Nations Unies à adopter la Résolution 2584 du 29 juin 2021 relative à la prorogation du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) jusqu'au 30 juin 2022.

²⁴ Une attaque contre un aéroport et un camp militaires dans le centre du Mali a provoqué la mort de plusieurs victimes au Mali. Pour aller plus loin sur ce point, voir l'Etude de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, *Sécurité et droits humains en Afrique de l'Ouest et du Sahel : défis et perspectives : cas du Mali, du Burkina Faso et du Niger*, 2020, p. 20 et s.

²⁵ Voir l'Acte fondamental n° 001/CNSP du 24 août 2020.

un document politique qui peut aborder divers aspects, tels que la durée de la transition²⁶, la composition du Gouvernement intérimaire²⁷, la composition du Conseil National de Transition²⁸ (CNT), les mécanismes de prise de décision, la réforme du système politique, l'organisation des élections de sortie de crise et d'autres réformes institutionnelles nécessaires pour consolider la démocratie et la stabilité. Les détails spécifiques de la Charte de transition dépendent du contexte et des besoins du pays concerné²⁹. La Charte de transition au Mali a été adoptée après le coup d'Etat du 18 août 2020, à l'issue des concertations nationales tenues du 10 au 12 septembre 2020. Cette Charte avait prévu un premier chronogramme adopté par le premier Gouvernement de la transition qui avait fixé la tenue du premier tour de l'élection présidentielle couplée avec les élections législatives au 27 février 2022. Mais les autorités de la transition ont estimé que ce chronogramme électoral était intenable au regard des réformes indispensables à mener avant l'organisation des élections. Cette situation qui a abouti à l'imposition des sanctions économiques³⁰ de la part de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur le pays. En outre, le changement de ce calendrier électoral a également provoqué des tensions diplomatiques entre le Mali et la France ainsi que d'autres partenaires européens. Au lendemain de cette crise diplomatique, les autorités de la transition malienne ont expulsé l'Ambassadeur de France au Mali, en protestation aux déclarations du ministre français des Affaires Etrangères. Celui-ci avait déclaré que les autorités maliennes sont « *illégitimes* » et prennent des « *mesures irresponsables* ».

Les nouvelles autorités de la transition, pour réussir leurs missions, ont impliqué les forces vives de la nation dans le processus d'élaboration de la Charte de transition.

²⁶ Aux termes de l'article 19 de la charte de transition qui dispose : « La durée de la transition est fixée à dix-huit (18) mois à compter de la date d'investiture du président de la transition.

²⁷ Selon l'article 12 de la charte de transition, « le gouvernement de transition est constitué de vingt et cinq (25) membres au plus ».

²⁸ L'article 14 de la charte de transition fixe le nombre de membres du Conseil national de transition à 121. La clé de répartition des membres du CNT a été déterminée par Décret n° 2020-0143/PT-RM du 09 novembre 2020. Les membres sont répartis entre les Forces de Défense et de Sécurité, les représentants du mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Politiques du Mali (M5-RFP), les partis et regroupements politiques, les organisations de la société civile, les centrales syndicales, les syndicats libres et autonomes, les organisations de défense des droits de l'homme, les ordres professionnels, les maliens établis à l'extérieur, les mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, les mouvements de l'inclusivité, les groupements de femmes et de jeunes, les personnes vivant avec handicap, les confessions religieuses, les autorités traditionnelles, les chambres consulaires, les faitières de la presse, des arts et de la culture.

²⁹ La charte de la transition au Mali est le fruit d'un compromis avec certains partis politiques et les organisations de la société civile.

³⁰ Lire le communiqué final du sommet extraordinaire de la CEDEAO du 30 mai 2021. Sur la jurisprudence de la CJCEDEAO en termes de sanctions aux violations de l'ordre constitutionnel, voir Abdoulaye SOMA, « Sur le principe d'une obligation des Etats africains de se "démocratiser" : éléments de droit constitutionnel et de droit international public », in *Revue AYIL*, 2008, vol. 16 (1), p. 373 et s.

2. Le recours aux forces vives de la nation

Le recours aux forces vives de la nation³¹ fait référence à l'implication et à la participation de tous les acteurs et groupes de la société dans le processus de prise de décision et de développement du pays. Cela peut inclure des experts, des représentants de la société civile, des organisations de défense des droits de l'homme, des groupes communautaires, des syndicats, des autorités traditionnelles et coutumières, des chefs religieux et d'autres acteurs clés. On s'aperçoit que l'expression « *forces vives* » apparaît bien floue mais dans le même temps permet, sans doute, de grouper dans une même analyse des phénomènes qui pourraient paraître dissociés³².

Pour recourir aux forces vives de la nation, le respect de certaines règles générales s'impose. Dans le recours aux forces vives de la nation, il est important d'engager un dialogue ouvert et inclusif avec les différentes parties prenantes de la société malienne. Cela peut se faire par le biais de consultations, de réunions, de fora ou de conférences impliquant un large éventail de représentants de la société. C'est dans cette dynamique que les autorités de la transition ont mis en place un Comité hétéroclite d'experts venus de divers horizons afin de les aider à élaborer les termes de références devant conduire aux journées de concertations nationales pour l'élaboration de la Charte et de la feuille de transition.

Les journées de concertation nationale tenues du 10 au 12 septembre 2020 ont permis la participation active des forces vives de la nation dans le processus de prise de décision et de planification de la transition. Ces journées de concertation nationale ont servi de cadre pour l'élaboration de mécanismes devant recueillir des opinions, suggestions et recommandations relatives à la gestion de la transition au Mali³³. En outre, la participation des forces vives³⁴ de la nation aux concertations nationales a été une opportunité pour les autorités de la transition de légitimer le coup d'Etat³⁵ et de renforcer leur posture de maintien au pouvoir. Ces journées

³¹ Pour aller plus loin sur ce sujet, voir Félix PECAUT, « Les forces vives d'une nation », in *Revue Pédagogique*, Tome 30, 1897, pp. 309-321.

³² Serge BERSTIN, Pierre BIRNBAUM, Jean-Pierre RIOUX et Alain CHATRIOT, « A la recherche des forces vives », in *Revue De Gaule et les élites*, 2008, pp. 219-237.

³³ Voir les conclusions des journées de concertations nationales tenues du 10 au 12 septembre 2020.

³⁴ Voir le Préambule de la charte de la transition.

³⁵ Victor Prudent TOPANOU considère que « dans la marche démocratique des pays africains, il est une évidence que les coups d'Etat s'imposent de fait. Il faut donc les prévoir et organiser la transition militaire. Pour lui, le postulat de vertu supposée des dirigeants civils a montré ses limites. Il est apparu, au fil des ans, que les dirigeants civils ne sont pas si vertueux que cela et qu'au contraire, ils sont parfois les plus vicieux. Ils ne respectent pas les règles qu'ils se sont librement fixées, ils modifient à leur convenance les constitutions dans le seul but de s'éterniser au pouvoir, parfois au prix de crime contre l'humanité, ils affichent une mauvaise gouvernance économique, toutes choses constitutives de "coups d'Etat civils" par rapport auxquels le droit international reste muet. Et pourtant, le professeur pense qu'il y a un droit international de coups d'Etat militaires qui se met en place. Selon lui, ce droit se décline en cinq points que sont le principe de condamnation de tout coup d'Etat militaire, l'engagements des discussions avec la junte, ce qui est une reconnaissance de fait de leur autorité, l'exigence de la libération du dirigeant déchu ainsi que ses proches collaborateurs, au besoin les autorise à voir les médecins de leur choix, la détermination de la durée de la transition, la désignation d'un représentant chargé de suivi de la transition et du retour à l'ordre constitutionnel.

de concertations ont permis de respecter et de recenser les contributions des forces vives de la nation, de valoriser leurs opinions en prenant ainsi en compte leurs recommandations afin de reconnaître publiquement leur rôle dans la gestion de la transition. Cette reconnaissance du rôle des forces vives de la nation ressort d'ailleurs dans le préambule de la Charte de transition en ces termes : « *Nous forces vives de la nation, représentées au sein du Comité National pour le Salut du Peuple, du Mouvement du 5 juin ou encore appelé Rassemblement des forces patriotiques³⁶, des partis et regroupements politiques, des organisations de la société civile de l'intérieur et des Maliens établis à l'extérieur, des mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger et des mouvements de l'inclusivité (...), adoptons la présente Charte de transition qui complète la Constitution du 25 février 1992 et dont le présent préambule est partie intégrante* »³⁷.

A partir de ce postulat, on s'aperçoit que les forces vives sont conçues comme des acteurs importants et influents qui peuvent apporter des idées, des perspectives et des solutions aux défis auxquels le Mali est confronté. Leur participation est considérée comme essentielle pour favoriser le dialogue, la concertation et la prise de décision inclusive non seulement dans le processus de la gestion de la transition mais aussi et surtout dans le développement du pays. La notion de forces vives peut être interprétée différemment selon le contexte et les perspectives. Au Mali, les forces vives représentent généralement une diversité d'acteurs qui sont considérés comme étant des forces actives et positives pour le développement du pays et dont la participation est valorisée dans la promotion de la démocratie, de la gouvernance inclusive et du progrès social. Il convient de relever que le processus spécifique pour recourir aux forces vives de la nation peut varier en fonction du contexte politique, social et culturel de chaque pays. Il est donc essentiel d'adapter ces règles générales en fonction de la réalité malienne et de consulter les acteurs locaux pour un engagement efficace des forces vives de la nation au Mali. Toutefois, il faut reconnaître que l'élaboration de la Charte de transition datant le 12 août 2020 n'a pas écarté la légitimité de la Constitution du 25 février 1992.

B. Le maintien de la Constitution en vigueur

Après le coup d'Etat de 2020 au Mali, il y a eu des changements significatifs dans la situation politique et constitutionnelle du pays. A la faveur des événements du 18 août 2020, le président Ibrahim Boubacar KEITA et d'autres hauts responsables du gouvernement ont été contraints à la démission, marquant ainsi une transition politique majeure. Il s'agit entre autres, du démantèlement préalable de la Constitution normale (1) et du retour à la Constitution normale (2).

³⁶ Le Mouvement du 5 juin ou Rassemblement des Forces Patriotiques, est un mouvement politique du Mali, créé en juin 2020, pour incarner l'opposition au Gouvernement du président Ibrahim Boubacar KEITA, comme un collectif d'opposants, de religieux et de membres de la Société civile.

³⁷ Voir le préambule de la charte de la transition adoptée le 12 septembre 2020.

1. Le démantèlement préalable de la Constitution normale

Le coup d'Etat a eu lieu le 18 août 2020, lorsque des militaires ont renversé le pouvoir du président Ibrahim Boubacar KEITA. Le président et d'autres hauts responsables du Gouvernement ont été contraints de démissionner, marquant ainsi une transition³⁸ politique majeure.

Les jours qui ont suivi le coup d'Etat de 2020, les militaires ont annoncé³⁹ la dissolution des institutions politiques existantes, y compris l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Après le coup d'Etat du 18 août 2020, les autorités militaires ont suspendu la Constitution⁴⁰ en prenant le contrôle du gouvernement et en adoptant un acte fondamental pour remettre en cause la Constitution en vigueur. Ainsi, la question du maintien de la Constitution du 25 février 1992 a été débattue et négociée entre les militaires et les autres acteurs politiques. Finalement, un accord a été conclu pour une transition politique de 18 mois, avec un engagement de respecter la Constitution du 25 février 1992, malgré le coup d'Etat. Le CNSP s'était engagé à mettre en place une transition politique et de restaurer un Gouvernement civil. Par la suite, des consultations ont été menées avec diverses parties prenantes nationales et internationales pour élaborer un plan de transition acceptable.

C'est dans cette dynamique qu'en septembre 2020, M. Bah N'DAW, un ancien ministre de la défense, a été désigné président de la transition, tandis que le colonel Assimi GOITA est devenu vice-président. Le Gouvernement de transition a été formé et a commencé à travailler sur les réformes politiques, la lutte contre la corruption et la préparation d'élections démocratiques. Mais, l'ironie du sort, les autorités militaires avancent une rectification de la trajectoire de la transition enclenchée il y a près de quatre mois après le second coup d'Etat du 24 mai 2021. Face à la délégation du Conseil de sécurité des Nations Unies, les autorités de la transition ont affirmé leur volonté de proroger la durée de la transition à 5 ans à compter du 1^{er} janvier 2022. Le cadre d'échange des partis et groupements politiques pour une transition réussie rejette cette prolongation de la durée de la transition au motif que cela constituait une violation de la Charte de transition. En effet, cette prorogation n'a pas fait l'objet de discussion au Mali et ne saurait être en aucun cas une aspiration profonde du peuple malien⁴¹. Les Assises nationales de la refondation de l'Etat, tenues du 17 au 30 décembre 2021, ont été une aubaine pour proposer une durée de la transition comprise entre six mois et cinq ans⁴².

³⁸ Selon Céline THIRIOT, « Les transitions politiques sont considérées comme des processus incertains quant à leur issue », Céline THIRIOT, « Transitions politiques et changements constitutionnels en Afrique », in *Le phénomène constituant : Un dialogue interdisciplinaire*, Toulouse, Presses de l'Université Capitole, 2017, pp. 29-49.

³⁹ Décret n° 2021-0017/PT-RM du 18 janvier 2021 portant dissolution du Comité national pour le salut du peuple (CNSP).

⁴⁰ Le CNSP dirigé par Assimi GOITA a annoncé la dissolution de la Constitution malienne ainsi que les institutions gouvernementales, législatives et judiciaires existantes.

⁴¹ Voir le communiqué du cadre d'échange des partis et groupements politiques pour une transition réussie, en date du lundi 3 janvier 2022.

⁴² Les Assises de la refondation sont organisées en trois phases. La première se déroule au niveau communal. Les consultations ont eu lieu dans plusieurs centaines de communes à travers le pays à partir du 11 décembre 2021.

Contre toute attente, en mai 2021, une autre crise politique secoue le pays lorsque le président de la transition et le Premier ministre ont été arrêtés par les militaires, dont le colonel Assimi GOITA. Cela a conduit à une nouvelle réorganisation du gouvernement et à des inquiétudes quant à la stabilité politique du pays. Il est important de souligner que la situation politique au Mali est complexe et évolutive. Cette évolution a contraint les autorités de la transition à un retour à la Constitution du 25 février 1992.

2. Le retour à la Constitution du 25 février 1992

Après le coup d'Etat survenu au Mali le 18 août 2020, le pays a connu une période de transition politique visant à rétablir l'Ordre constitutionnel. Celui-ci renvoie à « *l'ensemble de ce qui doit être respecté en vertu de la Constitution* »⁴³. Dans l'espace CEDEAO, l'Ordre constitutionnel peut être compris comme l'engagement des Etats membres à respecter les normes et procédures découlant notamment des « *principes de convergence constitutionnelle* »⁴⁴ communs à tous les Etats membres énoncés à travers l'article 1^{er} du Protocole A/SP/1/12/01 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. Il est utile de rappeler que la création de la CEDEAO est assortie d'un ordre juridique communautaire⁴⁵. C'est dans cette dynamique que la conférence a réitéré sa demande pour un respect strict du calendrier de la transition devant conduire à la tenue effective des élections dans le délai non négociable du 27 février 2022. En outre, la conférence des chefs d'Etat de la CEDEAO a demandé aux autorités de la transition de soumettre au plus tard à la fin du mois d'octobre 2021 le chronogramme devant conduire aux étapes essentielles pour les élections de février 2022⁴⁶.

A l'issue du cinquante-huitième sommet de la CEDEAO tenu le dimanche 24 janvier 2021 en visioconférence, les chefs d'Etats ont demandé au Gouvernement de la transition de se

Un document de travail établi par la commission d'organisation montrait cependant que la tenue des Assises était possible dans plus de 200 localités à cause de l'insécurité. Le 16 décembre 2021, elles se sont tenues dans la capitale, Bamako, où tous les corps de métiers étaient invités à soumettre des propositions sur plus d'une dizaine de thématiques. A partir du 27 décembre de la même année, l'étape finale de ces Assises est censée rendre état de ces rencontres séparées au niveau des communes, des cercles, des régions et des Maliens établis à l'extérieur.

⁴³ Jean-Michel BLANQUER, « Bloc de constitutionnalité et ordre constitutionnel ? », in *Mélanges en l'honneur de Jacques ROBERT*, Paris, éd. Montchrestien, 1998, p. 235.

⁴⁴ Le Protocole définit les principes constitutionnels communs à tous les Etats membres de la CEDEAO qui incluent, entre autres, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; la valorisation et le renforcement des Parlements ; l'indépendance de la justice ; et l'interdiction de tout changement anticonstitutionnel ainsi que de tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir. Ce dernier principe va au-delà du rejet des seuls coups d'Etat inscrit dans les textes de l'Union africaine permettra notamment à la CEDEAO de se saisir pour la première fois en 2009, avec le cas du Niger, de la question des manipulations de la Constitution par des chefs d'Etats souhaitant se maintenir au pouvoir par des voies pouvant être qualifiées de non démocratiques.

⁴⁵ Luc SINDJOUN, « Préface », Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UELOA*, Dakar, éd. CREDILA, 2011, p. 8.

⁴⁶ Voir le communiqué de la session extraordinaire du 16 septembre 2021 tenue à Accra, République du Ghana.

conformer aux engagements⁴⁷ qu'il avait pris, notamment : la dissolution du Comité National pour le Salut du Peuple et le déclenchement du processus de retour à l'ordre constitutionnel normal⁴⁸. Sous la pression et les menaces de sanction⁴⁹ de la CEDEAO, le CNSP a accepté de céder le pouvoir à une transition civile. Par décret n° 2021-0017/PT-RM du 18 janvier 2021, les autorités de la transition ont prononcé la dissolution du CNSP. Une feuille de route avait été préalablement brandie, celle-ci stipulait clairement le respect d'un calendrier avec à l'appui, la mise en place de différents organes chargés de participer à la gestion du pays. Cette Charte relevait notamment que le CNSP est dissous après la mise en place des organes de transition. Un accord a été conclu entre le CNSP et les organisations civiles pour établir une transition dirigée par des civils. Cet accord s'est matérialisé le 21 septembre 2020 par la nomination de M. Bah N'DAW, président de la transition qui a pour mission de diriger le pays jusqu'aux élections prévues. Le président de la transition a nommé dans la foulée les membres de Gouvernement composé de civils et de militaires. Ce Gouvernement dirigé par M. Moctar OUANE, devrait mettre en œuvre les réformes politiques, restaurer l'ordre constitutionnel et préparer des élections libres et transparentes.

S'agissant du rétablissement de la Constitution de 1992, en octobre 2020, la transition avait adopté une Charte de transition qui fixait les grandes lignes de la période de transition et prévoyait le rétablissement de la Constitution de 1992. La Charte prévoyait également la mise en place d'institutions de transition, telles qu'un Conseil National de Transition, un Gouvernement de transition. La transition a également la mission d'organiser les élections législatives et présidentielle devant marquer la fin de la transition et le retour à un régime civil démocratiquement élu. Il convient de relever que le pays a continué à faire face à de nombreux défis, tels que l'insécurité persistante dans certaines régions et la nécessité de mener des réformes politiques et économiques pour consolider la démocratie et promouvoir le développement. Dans cette dynamique, la Charte de transition a été adoptée en vue de compléter la Constitution de 1992, avec laquelle elle entretient de nombreuses relations concurrentielles.

II. LES RAPPORTS ENTRE LES DEUX TEXTES CONSTITUTIONNELS

La charte de transition du 1^{er} octobre 2020 fixe les organes de la transition à trois, à savoir : le président de la transition, le Conseil National de Transition (CNT) et le Gouvernement de transition⁵⁰. La Constitution normale du 25 février 1992 qu'elle complète et contrarie à la fois, fixe de son côté, parmi ses institutions : le président de la République, l'Assemblée nationale et le Gouvernement. La grande question qui mérite d'être posée est de savoir si les organes de la

⁴⁷ Sur les sanctions aux violations des engagements pris par les Etats, voir Mamadou Falilou DIOP, « Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 134, 2023, pp. 265-301.

⁴⁸ Voir le communiqué final du 58^{ème} sommet de la CEDEAO tenu le dimanche 24 janvier 2021, disponible en ligne sur www.ecowas.int, consulté le 12 juillet 2023.

⁴⁹ Mamadou Falilou DIOP, « Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 134, 2023, pp. 265-301.

⁵⁰ Voir article 3 de la charte de transition du 1^{er} octobre 2020.

transition peuvent s’arroger des prérogatives des institutions énumérées eu égard aux dispositions de la Constitution du 25 février 1992.

En vue de s’en convaincre, il a été démontré d’une part, que la charte comporte des emprunts à la Constitution du 25 février 1992 (A) et d’autre part, que leurs rapports restent relativement concurrentiels (B).

A. Les emprunts à la Constitution du 25 février 1992

Il a été rappelé qu’à la survenue de la crise multidimensionnelle suivie du coup d’Etat intervenu le 18 août 2020, une Charte de transition a été adoptée par les forces vives de la nation à la suite des concertations nationales des 10, 11 et 12 septembre 2020, en vue de combler les lacunes du texte constitutionnel de 1992, mais aussi de le compléter. En effet, après le coup d’Etat de 2020, les autorités militaires n’ont pas souhaité démanteler la Constitution de 1992⁵¹ dans le but de camoufler vraisemblablement les ruptures de l’ordre constitutionnel.

C’est en cela que bon nombre de dispositions de la Charte se rapprochent avec celles de la Constitution (1), même si la question de la primauté de l’un ou l’autre texte constitutionnel (2), s’est posée avec acuité dans un contexte de cohabitation constitutionnelle.

1. Les éléments de rapprochement de la Charte avec la Constitution

Comme indiqué ci-haut, la Charte de transition a prévu trois organes, en l’occurrence : le président de transition, le CNT et le Gouvernement, chacun dans leurs attributions respectives. Mais ces organes de la transition ne se contentent pas de leurs attributions cantonnées dans la Charte de transition du 1^{er} octobre 2020. Chaque organe exerce dans le même temps les prérogatives de son correspondant définies dans la Constitution du 25 février 1992.

En effet, le président de la transition qui remplit les fonctions de Chef de l’Etat peut-il exercer les prérogatives du président de la République prévues par le texte constitutionnel de 1992. Manifestement, l’article 5 de la Charte donne une réponse claire à cette question en précisant que : « *Les pouvoirs et prérogatives du président de la transition sont définis dans la présente Charte et la Constitution du 25 février 1992* ». Autant dire que le président de transition est à même d’exercer les prérogatives du président de la République telles que définies dans la Constitution. C’est ainsi que bien qu’étant président d’une transition, il veille à la fois au respect de la Constitution et de la Charte de transition⁵² ; nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ; nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions, sur proposition du Premier ministre ; préside le Conseil des ministres ; promulgue les lois ; soumet au référendum toute question d’intérêt national, tout projet de loi portant sur l’organisation des pouvoirs

⁵¹ A l’image de la transition au Burkina Faso.

⁵² Article 4 de la Charte de la transition.

publics⁵³ ; « *dissout* » le CNT⁵⁴; est le Chef suprême des armées et le président du Conseil supérieur et du Comité de défense de la défense nationale ; préside le Conseil supérieur de la magistrature ; signe des décrets et des ordonnances ; accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires ; décrète l'état d'urgence et l'état de siège ; prend des mesures exceptionnelles⁵⁵ ; etc. Il faut donc dire que c'est la Constitution qui définit la totalité des prérogatives du président de la transition au détriment de la Charte de transition.

Pour ce qui est du Conseil National de la Transition, la Charte précise qu'il représente l'Organe législatif de la transition. A ce titre, le CNT exerce les prérogatives (de l'Assemblée nationale) définies dans la Charte et la Constitution du 25 février 1992⁵⁶. C'est dire qu'au regard du texte constitutionnel de 1992, le CNT exerce les mêmes prérogatives que l'Assemblée nationale. Dans ce cas de figure, il est à même de voter les lois et les motions de censure contre le Gouvernement de transition ; d'autoriser ce dernier à légiférer par voie d'ordonnances ; d'autoriser les guerres ; de proroger l'état d'urgence et l'état de siège⁵⁷ ; etc.

Le Gouvernement de transition de son côté, à l'instar des autres organes de la transition, exerce également les prérogatives définies dans la Charte et la Constitution du 25 février 1992. C'est en cela qu'il détermine et conduit la politique de la nation et dispose de l'Administration⁵⁸.

Au regard de ce qui précède, il faut admettre que la Charte de transition renvoie en grande partie à la Constitution du 25 février 1992, devenue aujourd'hui caduque avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. En effet, la Charte renvoie à des valeurs affirmées dans le préambule de la Constitution du 25 février 1992⁵⁹. Elle complète de plus dans son préambule, la Constitution de la troisième République. Toutefois, toutes les dispositions de la Charte de transition qui renvoient à la Constitution du 25 février 1992 sont désormais devenues caduques avec la promulgation de la Constitution du 22 juillet 2023, non encore adaptée à ladite Charte.

Autant dire que l'ensemble des organes de la transition, à savoir : le président de transition, le Conseil National de Transition et le Gouvernement de transition, ne sont plus à même d'exercer leurs prérogatives respectives définies dans la Constitution de la troisième République, eu égard à la Constitution de la quatrième République.

⁵³ C'est sur la base de cette disposition de la Constitution du 25 février 1992, que le président de la transition, Assimi GOÏTA, a soumis à référendum le 18 juin 2022, le projet de constitution du 22 juillet 2022, adoptée par le peuple malien avec 96,91% selon les résultats définitifs proclamés par la Cour constitutionnelle du Mali.

⁵⁴ La Constitution permet au président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale. Toutefois, aucune disposition de la charte de transition ne permet au président de transition de dissoudre le CNT. Mais, il est arrivé que celui-ci abroge les décrets de nomination de certains membres du Parlement de la transition, à cause de leur supposée tendance oppositionnelle.

⁵⁵ Les prérogatives du président de la transition sont ainsi définies aux articles 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, etc., de la Constitution du 25 février 1992, alors que celles-ci auraient dues être définies dans la Charte de transition, pour éviter toutes confusions de rôles dans les attributions du président de la République.

⁵⁶ Article 3 de la Charte de transition.

⁵⁷ Voir articles 70, 71 et 72 de la Constitution du 25 février 1992.

⁵⁸ Article 53 de la Constitution du 25 février 1992.

⁵⁹ Article 1^{er} de la charte de transition.

Toutefois, une autre question s'est posée dans le cadre des rapports ainsi établis entre la Charte et la Constitution du 25 février 1992, à savoir : la primauté de l'un ou de l'autre texte constitutionnel.

2. La primauté ambivalente de l'un ou de l'autre texte constitutionnel

La question de la primauté de la Charte par rapport à la Constitution ou de celle-ci par rapport à la Charte, a été posée avec acuité dès les premiers instants de l'entrée en vigueur du texte constitutionnel de la transition. Il a été rappelé plus haut que la charte de transition complète la Constitution du 25 février 1992, que plusieurs dispositions de la présente charte renvoient à cette Constitution. Le serment du président de transition prend en compte non seulement le respect de la Charte de transition, mais également la Constitution de 1992. Tous les organes de transition, à savoir : le président de transition, le Conseil National de Transition et le Gouvernement de transition exercent leurs prérogatives définies dans le texte constitutionnel de 1992 et la Charte de transition. Toutefois, plusieurs dispositions de la Constitution rentrent en conflits avec celles de la Charte de transition. Mais dans l'hypothèse de la survenue d'un conflit entre ces deux textes constitutionnels, ce sont les dispositions de la Charte qui s'appliquent, comme en témoignent les dispositions de l'article 25 : « *En cas de contrariété entre la Charte de la transition et la Constitution du 25 février 1992, les dispositions de la présente Charte s'appliquent. La Cour constitutionnelle statue en cas de litige* ». D'aucuns ont pensé de par l'existence d'une telle disposition que la Charte de transition prime sur la Constitution du 25 février 1992. En effet, les dispositions de l'article 25 de la Charte ont été aménagées dans le sens d'accorder une importance particulière aux impératifs de sortie de crise et de retour à l'ordre constitutionnel normal, et d'éviter tout blocage à même de perturber ce processus. L'esprit de cet article s'inscrit dans une telle dynamique et se précise en dehors de toute intention de faire primer la Charte sur la Constitution. Cette question a été définitivement tranchée par la Cour suprême du Mali dans son Avis n° 13-2020 en date du 07 octobre 2020. En effet, la Cour suprême du Mali avait été saisie par le Secrétaire général du Gouvernement par la lettre n° 127/PRIM – SGG du 24 septembre 2020 aux fins de demander l'avis juridique sur le choix des textes constitutionnels à retenir au niveau des visas entre l'Acte fondamental, la Constitution et la Charte de transition, voire leur prééminence. La Cour considère à cet effet : « *que la Constitution du 25 février 1992 adoptée par referendum, prévoit dans son préambule que le peuple malien réaffirme son attachement à la promotion de la paix ; que la Charte de transition adoptée le 12 septembre 2020 par les forces vives de la nation dans son préambule qu'elle se fonde et complète la Constitution du 25 février 1992 et en conséquence s'inscrit dans la dynamique de celle-ci ; qu'il est de principe que les normes juridiques de valeur comparable ou égale sont visées suivant l'ordre d'ancienneté, la plus ancienne étant citée en premier ; eu égard aux développements qui précèdent et aux pratiques traditionnelles en la matière, qu'il convient de viser les textes précités en tenant compte de leur date d'entrée en vigueur* ». En conséquence de ces argumentations, la Cour « *Dit de viser la Constitution d'abord et la Charte de transition après* »⁶⁰. Cette jurisprudence de la Cour

⁶⁰ Voir l'Avis n° 13-2020/CS-AC.FP de consultation juridique.

suprême enterre définitivement le débat controversé de la suprématie de l'un ou de l'autre texte constitutionnel de la transition au Mali.

En s'appuyant sur le préambule de la Constitution du 25 février 1992 qui affirme dans l'une de ses dispositions que le peuple malien réaffirme son attachement à la promotion de la paix, l'on peut se permettre d'admettre à coup sûr avec la Cour suprême du Mali que toute initiative entreprise par le peuple du Mali, en vue de faire basculer ce pays à la paix, est tout aussi constitutionnelle. Autant dire que la Charte de transition qui s'inscrit dans une dynamique de sortie de crise, de retour à l'ordre constitutionnel et de paix au Mali, a un fondement constitutionnel, et fait par conséquent partie intégrante de la Constitution du 25 février 1992.

De plus, il a été clairement démontré par la doctrine que tout le droit constitutionnel n'est pas dans la Constitution. Le peuple malien a souscrit à beaucoup d'instruments juridiques internationaux et communautaires, de principes généraux du droit et d'autres dispositions dans le préambule de la Constitution de 1992, non développés par le corpus constitutionnel, mais qui font partie de ladite Constitution. La Constitution au-delà de la lettre, est tout aussi un esprit non visible dans le texte constitutionnel.

Pour finir, la Charte étant le fruit d'un consensus de l'ensemble des forces politiques et sociales du pays, réunies au cours des concertations nationales des 10, 11 et 12 septembre 2020, en vue d'adopter ledit document, il n'y a donc aucune « *bizarrierie* » que ce texte soit annexé à un autre document également fruit d'un consensus, à savoir la Constitution du 25 février 1992 qui entretient également des rapports concurrentiels avec la Charte de transition du 1^{er} octobre 2020.

B. Les rapports conflictuels entre la Charte et la Constitution

Les rapports conflictuels entre la Constitution du 25 février 1992 et la Charte de transition sont très importants et restent diversement appréciés par la doctrine constitutionnelle de crise. Comme rappelé ci-haut, la Charte de transition dispose de plusieurs éléments de rapprochement avec la Constitution de la troisième République. Toutefois, eu égard aux diverses appréciations de la doctrine constitutionnelle et à certaines dispositions, la Charte entretient différentes relations conflictuelles avec la Constitution de 1992, non seulement au niveau des prérogatives des pouvoirs exécutifs (1), sans oublier celles des parlements (2).

1. Les concurrences au niveau des pouvoirs exécutifs

Comme énoncé plus haut, la Charte de transition résultant du coup d'Etat du 18 août 2020 renvoie en grande partie à la Constitution du 25 février 1992, devenue aujourd'hui obsolète avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en l'occurrence la Constitution du 22 juillet 2023. En effet, la Charte renvoie à des valeurs affirmées dans le préambule de la Constitution

du 25 février 1992⁶¹. Elle complète de plus dans son préambule, la Constitution de la troisième République⁶².

Toutefois, toutes les dispositions de la Charte de transition qui renvoient à la Constitution du 25 février 1992 sont devenues désormais inapplicables avec la promulgation de la Constitution du 22 juillet 2023. Autant dire que l'ensemble des organes de la transition, à savoir le président de transition, le Conseil National de Transition et le Gouvernement de transition, ne sont plus à même d'exercer leurs prérogatives respectives définies dans la Constitution de la troisième République, et eu égard au texte constitutionnel de la quatrième République. A propos du président de transition, la Charte précise en son article 5 que les pouvoirs et prérogatives du président de la transition sont définis dans la Charte et la Constitution du 25 février 1992. Pour ce qui est du Gouvernement de transition, la Charte dispose que le Gouvernement (de transition) exerce les prérogatives définies par la Charte et la Constitution du 25 février 1992⁶³.

En revanche, avec l'entrée en vigueur de la Constitution du 22 juillet 2023, ni le président de transition, ni le Gouvernement de transition ne sont plus à même d'exercer leurs prérogatives suivant la Constitution du 25 février 1992, disparaissant dorénavant de l'ordonnement juridique malien. Autrement dit, le président et le Gouvernement de transition se trouvent entièrement dépouillés de leurs prérogatives définies dans la Constitution du 25 février 1992.

Par ailleurs, le président de transition qui a prêté un serment devant Dieu et le Peuple malien pour respecter non seulement la Charte de transition et la Constitution (du 25 février 1992) devenue caduque, devra reprendre ce serment au regard de la Constitution du 22 juillet 2023, le respect de ce nouveau texte constitutionnel s'imposant à lui également. La prestation de ce serment marquera de nouveau son entrée en fonction suivant la Charte de transition et la Constitution de la quatrième République⁶⁴.

En conséquence, les dispositions de la nouvelle Constitution entrent en conflits avec celles de la Charte de transition, notamment pour ce qui concerne les prérogatives du président de transition et du Gouvernement de transition. La Constitution de la quatrième République paralyse à coup sûr le processus de transition en cours au Mali et entraîne par conséquent, un blocage dans le fonctionnement normal des organes de transition, sauf dispositions à prendre.

⁶¹ Selon l'article 1^{er} de la charte de transition, « Outre les valeurs affirmées par la Constitution du 25 février 1992 en son préambule, la présente charte consacre les valeurs et principes suivants pour conduire la transition (...) ».

⁶² Voir dernier alinéa du Préambule de la charte de transition.

⁶³ Voir l'article 11 de la charte de transition.

⁶⁴ Suivant l'article 10 de la charte de transition, le président de transition a prêté le serment ci-après devant la Cour suprême : « Je jure devant Dieu et le peuple malien de préserver en toute fidélité le régime républicain, de respecter et de faire respecter la Constitution, la charte de la transition et la Loi, de remplir mes fonctions dans l'intérêt supérieur du peuple, de préserver les acquis démocratiques, de garantir l'unité nationale, l'indépendance de la patrie et l'intégrité du territoire national. Je m'engage solennellement et sur l'honneur à mettre tout en œuvre pour la réalisation de l'Unité Africaine ».

La dyarchie constitutionnelle en cette période de transition a également provoqué des rapports concurrentiels entre les parlements.

2. Les concurrences au niveau des parlements

Une véritable controverse doctrinaire s'est posée avec acuité dans un contexte de cohabitation constitutionnelle, non seulement par rapport au statut des parlementaires, mais également dans le cadre de leurs attributions respectives.

La Charte de transition apporte une réponse suffisamment claire sur cette question en parlant de « *membres du Conseil National de Transition* »⁶⁵ et non des députés. C'est la Constitution qui parle de députés, mais pour l'institution « *Assemblée nationale* »⁶⁶. Leur mode de désignation demeure nettement différent en fonction des deux (2) textes constitutionnels. Pendant que la Constitution recourt au procédé d'élection pour les députés de l'Assemblée nationale⁶⁷, la Charte de transition met en avant la voie de la nomination comme mode de désignation des membres du Conseil national de Transition, dans le cadre d'une démarche inclusive et participative⁶⁸. Dans ce cas de figure, les membres de ce Parlement de transition ne portent pas le titre de députés en ce sens qu'ils ne proviennent pas du suffrage du peuple souverain du Mali, en conséquence duquel, ils ne sont pas représentatifs de la nation, suivant les caractères de la démocratie représentative. Ils ont été désignés en considération d'un consensus national biaisé par la suite au sortir des Concertations nationales des 10, 11 et 12 septembre 2020. Par ailleurs, les membres du CNT ont porté le titre de « *Conseillers nationaux* ». C'est l'exemple de la République Centrafricaine où l'article 50 de la Charte de transition du 18 juillet 2013 dispose : « (...) *Les membres du Conseil National de Transition portent le titre de Conseillers nationaux (...)* ».

Dans le cas précis du Mali, la Cour constitutionnelle dans un arrêt en date du 18 décembre 2020⁶⁹, rendu dans le cadre du contrôle du Règlement intérieur de l'organe législatif de

⁶⁵ Voir l'article 21 de la charte de transition.

⁶⁶ La Constitution du 25 février 1992 dispose en son article 60 que : « Les députés de l'Assemblée nationale portent le titre de députés ».

⁶⁷ Selon l'article 61 de la Constitution de la Troisième République, « Les députés sont élus pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct (...) ».

⁶⁸ L'article 13 de la charte donne des précisions plus ou moins claires par rapport au mode de désignation des membres du Conseil national de transition en disposant que cet organe : « est composé de cent vingt et un (121) membres répartis entre les Forces de Défense et de Sécurité, les représentants du Mouvement du 5 juin – Mouvement des Forces patriotiques (M5-RFP), les partis et regroupements politiques, les organisations de la société civile, les centrales syndicales, les syndicats libres et autonomes, les organisations de défense des Droits de l'homme, les ordres professionnels, les Maliens établis à l'extérieur, les Mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, les Mouvements de l'inclusivité, les groupements de femmes, de jeunes et des personnes vivant avec un handicap, les confessions religieuses, les autorités traditionnelles et coutumières, les chambres consulaires, les faitières de la presse, des arts et de la culture ». C'est en cela que les parlementaires du CNT ont été nommés par un décret pris par le président de la transition.

⁶⁹ Il convient de relever ici que, l'arrêt du 18 décembre 2020 manque de cohérences juridiques. Les deux parties de la décision sont en effet contradictoires. D'un côté, la Cour constitutionnelle applique à tort les articles de la

transition, a balayé toute équivoque quant au titre des membres du CNT en rappelant que les membres de cet organe ne portent pas le titre de députés. Selon les arguments de la Cour, « *que les membres du Conseil National de Transition ont été nommés par décret du président de la transition ; que dès lors, même si le Conseil National de Transition est, au regard de l'article 13 de la Charte de la transition, l'organe législatif de la transition, ses membres ne sauraient porter le titre de Députés ; Qu'au surplus, la Charte qui crée le Conseil National de Transition n'attribue pas la qualité de député, mais plutôt l'appellation de « membres du Conseil National de Transition » ; Que l'article 2 du règlement intérieur est contraire aux dispositions des articles 60 et 61 de la Constitution et 13 de la Charte de la transition ; Que par conséquent, il convient de remplacer dans le règlement intérieur, l'appellation « Député de la transition » par « membres du Conseil National de Transition »*⁷⁰.

Si l'on se réfère à la Charte de transition, dans une moindre mesure, la réponse est oui, ainsi qu'en précise son article 13 : « *Le Conseil National de Transition est l'organe législatif de transition* ». Toutefois, la Constitution que la Charte complète, précise que « *La loi est votée par l'Assemblée nationale (...)* » et précise les domaines dans lesquels cette loi doit intervenir⁷¹. Au regard de cette précision, la réponse à cette question reste négative. Autant dire que si les membres du CNT ne sont pas des députés comme le précise la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ils ne sauraient prendre un acte législatif sous la dénomination « *loi* ». De plus, la loi de par sa définition, est un acte à portée générale et impersonnelle adopté soit par le Parlement, soit par le peuple par voie de référendum. Dans ce cas de figure, ne devrait-il pas légiférer par voie d'ordonnance, à l'image du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) de 1968 et Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) de 1991, tous organes législatifs de transition que le Mali a connus suite aux coups d'Etat du 19 novembre 1968 et du 26 mars 1991. En effet, conformément aux dispositions de l'article 7 de l'Ordonnance du 28 novembre 1968, le CMLN statue par voie d'ordonnance sur les matières relevant de sa compétence et peut, à chaque occasion, consulter le gouvernement. Il faut préciser que ces ordonnances tiennent lieu de loi eu égard aux dispositions de l'article 4 de cette ordonnance.

Le titre VI de l'Acte fondamental de 1991 définit les rapports entre le CTSP et le gouvernement. L'article 48 qui s'intéresse au domaine législatif précise que : « *le Comité de Transition pour le Salut du Peuple a, concurremment avec le gouvernement, l'initiative des ordonnances* ». Etant un organe non élu, le CTSP ne pouvait que légiférer que par voie d'ordonnances⁷². Ainsi que le fait remarquer l'article 49 de la Constitution de transition : « *Les projets d'ordonnance adoptés par le gouvernement sont transmis au Comité de Transition pour*

Constitution relatives au règlement intérieur de l'Assemblée nationale à celui du Conseil national de transition. De l'autre, elle reproche aux membres du Conseil national de transition d'assimiler ses membres à des députés dans son règlement intérieur.

⁷⁰ Voir l'Arrêt n° 2020-07/CC du 18 décembre 2020 relatif à la requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution du règlement intérieur du Conseil national de transition.

⁷¹ Article 70 de la Constitution du 25 février 1992.

⁷² Abdoulaye DIARRA, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique, le cas du Mali depuis 1960*, Paris, éd. KARTHALA, 2010, p. 152.

le Salut du Peuple dans les huit jours qui suivent la séance du Conseil des ministres ayant adopté ledit projet ».

A propos de la motion de censure et de la question de confiance, l'article 16 de la Charte de transition dispose : « *Le Conseil National de Transition veille à l'orientation, au contrôle et au suivi-évaluation de la feuille de route de la transition* », mais ne dit pas précisément si ce dernier peut utiliser la motion de censure et la question de confiance pour sanctionner le gouvernement. Cependant, la Constitution que la Charte complète précise que ce sont les députés de l'Assemblée nationale qui mettent en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure⁷³. En conséquence donc de l'arrêt du juge constitutionnel malien, si les membres du CNT ne sont pas des députés, ils ne peuvent pas non plus engager la responsabilité du Gouvernement par voie de motion de censure.

De plus, si les membres du CNT ne sont pas des députés, ils ne peuvent pas non plus réviser la Constitution du 25 février 1992. Pour réviser cette Constitution, il faut cumulativement la présence de : un président de la République (initiative) les députés (initiative ou adoption), le peuple (adoption référendaire). Dans cette dynamique, le président de transition n'étant pas président de la République ne saurait s'arroger d'une telle initiative. Les membres du CNT qui ne sont pas des députés, ne peuvent de leur côté, ni prendre l'initiative de la révision de la Constitution de la troisième République, ni adopter une telle révision. Mais, ces derniers sont à même d'apporter des modifications à certaines dispositions de la Charte de transition⁷⁴.

CONCLUSION

En définitive, il est important de noter que la situation politique au Mali est complexe et évolutive. Les événements récents peuvent avoir un impact sur les institutions juridiques et le respect de l'Etat de droit. La transition politique en cours a été critiquée par certains pour son manque de transparence et pour les violations présumées des droits de l'homme. Il est essentiel de suivre de près l'évolution de la situation politique et institutionnelle au Mali pour avoir une compréhension précise des défis auxquels la dyarchie juridique (ou toute autre forme de gouvernance) est confrontée dans le pays pendant cette période de transition.

La première partie analyse la cohabitation des textes constitutionnels, c'est-à-dire la Constitution et la Charte de transition. La Constitution malienne du 25 février 1992 est considérée, à juste titre, comme le texte qui est au sommet de la hiérarchie des normes juridiques nationales, elle est complétée par la Charte de la transition. Tous les deux textes sont des arsenaux juridiques qui régissent l'Etat et déterminent les rapports entre les institutions ainsi que les droits et devoirs des uns vis-à-vis des autres.

⁷³ Voir l'article 78 de la Constitution du 25 février 1992.

⁷⁴ L'article 21 de la charte de transition dispose : « L'initiative de la révision de la présente charte appartient concurremment au Président de la transition et au tiers (1/3) des membres du Conseil national de transition. Le projet ou la proposition de révision est adopté à la majorité des 4/5ème des membres du Conseil national de transition ».

La deuxième partie traite les rapports entre les deux textes juridiques. L'on peut ainsi relever des rapports concurrentiels entre la Constitution et la Charte de la transition. Ces rapports sont diversement appréciés par la doctrine constitutionnelle de crise. Ainsi, la transition politique est marquée par l'existence de deux textes constitutionnels qui demeurent complémentaires.

BIBLIOGRAPHIE

Abdoulaye DIARRA, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique, le cas du Mali depuis 1960*, Paris, éd. KARTHALA, 2010, p. 152.

Abdoulaye Sékou SOW, *L'Etat démocratique républicain, la problématique de sa construction au Mali*, Paris, éd. Grandvaux, 2008 ;

Abdoulaye SOMA, *Sur le principe d'une obligation des Etats africains de se "démocratiser" : éléments de droit constitutionnel et de droit international public*, in *Revue AYIL*, 2008, vol. 16, p. 373 et s ;

Allaye NIANGALY, *La mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger : une menace ou une opportunité pour le Mali ?* Communication du colloque international de l'Association malienne de droit constitutionnel sur le thème : « *La Constitution entre éternité et réalisme* », 4, 5 et 6 mars 2019 ;

Céline THIRIOT, *Transitions politiques et changements constitutionnels en Afrique*, in *Le phénomène constituant : Un dialogue interdisciplinaire*, Toulouse, Presses de l'Université Capitole, 2017, pp. 29-49 ;

Charles TUEKAM TATCHUM, *Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone : étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la République Centrafricaine*, in *Revue CAMES/SJP*, n° 001, 2016, pp. 25-50 ;

Etude de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung, *Sécurité et droits humains en Afrique de l'Ouest et du Sahel : défis et perspectives : cas du Mali, du Burkina Faso et du Niger*, 2020, p. 20 et s ;

Félix PECAUT, *Les forces vives d'une nation*, in *Revue Pédagogique*, Tome 30, 1897, pp. 309-321 ;

Fousseyni DOUMBIA, *L'alternance démocratique au sommet de l'Etat au Mali et au Sénégal*, Thèse de doctorat, Université de Rouen Normandie, 2015 ;

Guy CARCASSONNE, *La cohabitation : frein ou moteur ?* in *Revue Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 100 ;

Hawa COULIBALY et Stéphanie LIMA, *Crise de l'État et territoires de la crise au Mali*, in *EchoGéo* [En ligne], sur www.journals.openedition.org/echogeo/13374 ;

Jean Mermoz BIKORO, *Le parlement de transition en Afrique : le cas des Etats d'Afrique noire francophone*, in *Les Annales de droit*, n° 15, 2021, pp. 9-43.

Jean-Michel BLANQUER, *Bloc de constitutionnalité et ordre constitutionnel ?* in *Mélanges en l'honneur de Jacques ROBERT*, Paris, éd. Montchrestien, 1998, p. 235.

Luc SINDJOUN, « Préface », Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UELOA*, Dakar, éd. CREDILA, 2011, p. 8.

Mamadou Falilou DIOP, *Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 134, 2023, pp. 265-301.

Serge BERSTIN, Pierre BIRNBAUM et al., *A la recherche des forces vives*, in *Revue De Gaule et les élites*, 2008, pp. 219-237.