

# l'Assemblée nationale du Mali sous la troisième République

Un Guide à l'usage des Élus, des Citoyens et des Partenaires extérieurs



DR ZEÏNI MOULAYE • DR AMADOU KEITA

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

# l'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République

Un Guide à l'usage des élus, des citoyens et des Partenaires extérieurs

Mai 2007

## Remerciements

Nos remerciements sincères aux personnalités, cadres et experts, dont les noms suivent qui ont apporté une contribution de qualité à ce travail :

L'honorable Ibrahim Boubacar Keïta, *Président de l'Assemblée Nationale*

L'Honorable Professeur Ali Nouhoum Diallo, *ancien Président de l'Assemblée Nationale et ancien Président du Parlement de la CEDEAO.*

L'Honorable Mountaga Tall, *1<sup>e</sup> Vice-Président de l'Assemblée Nationale*

L'Honorable Assarid Ag Imbarkaouane, *2<sup>e</sup> Vice-Président de l'Assemblée Nationale*

L'Honorable Oumar Kanouté, *6<sup>e</sup> Vice-Président de l'Assemblée Nationale*

M. Mamadou Santara, *Secrétaire Général*

Dr Mamadou Diakité, *ancien Directeur de Cabinet à l'Assemblée Nationale*

M. Issa Tangara, *Secrétaire Général Adjoint*

M. Cheick Talibouya Tembely, *Secrétaire Légal*

Madame Diakité Mariam Diallo, *Coordonnatrice PARGAN/PNUD/APID*

Madame Bintou Sanankoua, *historienne, ancienne députée.*

M. Abdramane Touré, *Chef de Cabinet du Ministre de la fonction publique*

M. Mohamed Diarra, *Conseiller Politique, UAP-Ambassade du Canada.*

Nos chaleureux remerciements s'adressent aussi à tout le personnel  
de la Friedrich Ebert Stiftung à Bamako, tout particulièrement  
au Dr Reinhold Plate, Représentant Résident de la Friedrich Ebert Stiftung  
au Mali, à Mme Keïta Mariata Ba, Mme Dembélé Assétou Koné, Mme Eva Maïga,  
M. Salabary Doumbia et M. Abdourhamane Dicko.

ISBN : 99952-806-1-2

© Friedrich Ebert Stiftung, 2007, Bamako, Mali

Maquette et impression : Imprim Color • Bamako

Friedrich Ebert Stiftung

Badalabougou Est, BP 428 Bamako, Mali

Tél. +223 222 44 24 / 222 28 48 • Fax +223 222 91 13

E-mail : bbko@fes-ml.org

Site web : www.fes-ml.org • www.fes.de

# Sommaire

Abréviations et Acronymes	7
Préface	9
Avant-propos	12
Introduction	15

## PREMIÈRE PARTIE

<b>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :</b>	
<i>UN MECANISME INSTITUTIONNEL COMPLEXE</i>	21

### CHAPITRE I

COMMENT ACCÈDE-T-ON À L'ASSEMBLEE NATIONALE ET QUEL EST LE STATUT DES DÉPUTÉS ?	22
1.1. L'élection des députés : un mode de sélection destiné à conférer la plus grande légitimité	22
1.1.1. Le cadre et les conditions de l'élection	22
1.1.2. Le mode de scrutin	26
1.2. Le statut des députés et les règles générales relatives à l'exercice du Mandat parlementaire	27
1.2.1. Les incompatibilités	27
1.2.2. Les immunités	28
1.2.3. La nature et la durée du mandat parlementaire	29
1.2.4. L'indemnité parlementaire	30
1.2.5. Les autres avantages des députés	33
1.2.6. Le vote des députés	33

### CHAPITRE II

COMMENT L'ASSEMBLEE NATIONALE EST-T-ELLE ORGANISÉE ?	35
2.1. Les organes de direction	35
2.1.1. Le bureau de l'Assemblée nationale	35
2.1.2. La conférence des Présidents	38
2.2. Les Organes de travail	38
2.2.1. Les Commissions parlementaires	38
2.2.2. Les groupes parlementaires	40
2.3. Les services administratifs d'appui	47
2.3.1. Les attributions du Secrétaire général	47
2.3.2. Le Secrétariat législatif	48
2.3.3. Le Secrétariat administratif et financier	50

**CHAPITRE III**

COMMENT L'ASSEMBLEE NATIONALE FONCTIONNE-T-ELLE ?	51
3.1. Le travail dans les Commissions générales	51
3.1.1. Les compétences des Commissions générales	51
3.1.2. La prise de décision dans les Commissions générales	52
3.2. Les sessions parlementaires	52
3.2.1. Les sessions ordinaires	52
3.2.2. Les sessions extraordinaires	53
3.2.3. Les réunions de plein droit	53
3.3. Les séances de l'assemblée nationale	53
3.3.1. L'ordre du jour et l'organisation des débats	54
3.3.2. La tenue des séances plénières	55

**CHAPITRE IV**

LA CONFIGURATION DE LA CHAMBRE	64
4.1. Panorama de la configuration de la chambre	64
4.2. La représentativité de l'assemblée nationale par âge et par genre	69
4.3. La représentativité des femmes	72
4.4. La représentativité des jeunes	74
4.5. Les facteurs limitant de la représentativité des femmes et des jeunes	74
4.6. Les incitations internes pour une meilleure représentativité des femmes et des jeunes	75

**DEUXIÈME PARTIE**

**LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DE REPRESENTATION DE LA NATION	79
--	----

**CHAPITRE I**

LA FONCTION LEGISLATIVE : Une mission de production normative au nom de la nation	80
1.1. Le domaine assigné à la loi	80
1.1.1. Un domaine qui paraît restreint quantitativement	80
1.1.2. Un domaine important qualitativement	82
1.2. La procédure législative	82
1.2.1. La procédure législative ordinaire	83
1.2.2. Les procédures législatives spéciales	88
1.2.3. Les problèmes liés à l'exercice de la fonction de contrôle	93

**CHAPITRE II**

LA FONCTION DE CONTRÔLE :

Une épée de damoclès au-dessus de la tête du gouvernement ?	96
2.1. Les moyens de contrôle ordinaires	96
2.1.1. Les questions écrites et orales et les commissions spéciales ou d'enquêtes	96

2.1.2. L'interpellation du gouvernement (art. 87, 89, 90 R.I.)	99
2.2. Les moyens de contrôle extrêmes	100
2.2.1. L'engagement de la responsabilité du gouvernement	100
2.2.2. La motion de censure	102
2.3. Les problèmes de l'exercice de la fonction de contrôle	104
2.3.1. La conception de l'Exécutif sur les rapports entre les deux pouvoirs	104
2.3.2. Les inhibitions du parlement dans sa fonction de contrôle	105

### **CHAPITRE III**

#### **LES AUTRES FONCTIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :**

Une expression de prérogatives de représentation plus larges	107
3.1. La fonction d'orientation de l'assemblée nationale :	
quand les élus influencent la politique gouvernementale	107
3.1.1. Le fondement politique de la fonction d'orientation	107
3.1.2. Les mécanismes de réalisation de la fonction d'orientation	109
3.2. Les fonctions liées à l'exercice d'autres prérogatives constitutionnelles	112
3.2.1. L'autorisation de certains actes de l'exécutif	113
3.2.2. La constitution de la haute cour de justice	115

## **TROISIÈME PARTIE**

### **LE PARLEMENT EN DIPLOMATIE**

<i>UNE NOUVELLE FONCTION EN PERSPECTIVE</i>	116
---	-----

### **CHAPITRE I**

DIPLOMATIE D'ÉTAT ET DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE	117
1.1. Diplomatie d'état : les relations internationales par les moyens classiques	117
1.2. Diplomatie parlementaire : les relations internationales par d'autres voies	120

### **CHAPITRE II**

LES INITIATIVES DE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE À L'INTÉRIEUR DU PAYS	125
2.1. Les instruments de promotion de la diplomatie parlementaire	126
2.1.1. Le service des relations internationales	126
2.1.2. Les groupes d'amitié parlementaires	127
2.2. Quelques initiatives de diplomatie parlementaire à l'intérieur du pays	128
2.2.1. Dans le domaine de la paix et de la sécurité	128
2.2.2. Dans le domaine des conflits communautaires et des crises sociales	129

### **CHAPITRE III**

#### **LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES**

ET LA COOPÉRATION TECHNIQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	131
3.1. Les relations parlementaires multilatérales	133
3.1.1. Les rapports avec l'union interparlementaire (UIP)	134
3.1.2. Les rapports avec l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE	134

3.1.3. Les rapports avec l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF)	135
3.1.4. Les rapports avec l'Organisation Internationale du Commerce (OMC)	135
3.2. Les relations parlementaires bilatérales	137
3.2.1. Les rapports avec l'Assemblée nationale et le Sénat français	137
3.2.2. Les rapports avec le parlement Québécois	138
3.3. La Coopération technique	138
3.3.1. La Coopération avec les États Unis d'Amérique à travers l'USAID	138
3.3.2. La Coopération avec la Chine	139
3.3.3. La Coopération avec le PNUD	139

## CONCLUSION

Vers une nouvelle gouvernance parlementaire	142
Annexes	145
Glossaire	146
Références bibliographiques et documentaires	155
Notices biographiques sur les auteurs	159

# Abréviations et Acronymes

<b>Adéma-PASJ</b>	Adéma/Parti Africain pour la Solidarité et la Justice
<b>AMDH</b>	Association Malienne des Droits de l'Homme
<b>AN-RM</b>	Assemblée Nationale de la République du Mali
<b>APDF</b>	Association pour la Promotion et la Défense des Droits des Femmes
<b>APPF</b>	Assemblée Parlementaire de la Francophonie
<b>APID</b>	Appui aux Processus et institutions Démocratiques
<b>ARD</b>	Alliance pour la République et la Démocratie
<b>BDIA</b>	Bloc pour la Démocratie et l'Intégration Africaine
<b>CDS</b>	Convention Démocratique et Sociale
<b>CENI</b>	Commission Électorale Nationale Indépendante
<b>CESC</b>	Conseil Économique Social et Culturel
<b>CMLN</b>	Comité Militaire de Libération Nationale
<b>CNDP</b>	Convergence Nationale pour la Démocratie et le Progrès
<b>CNID</b>	Congrès National d'Initiative Démocratique
<b>CODI</b>	Collectif des Indépendants
<b>COPP</b>	Convention Parti du Peuple
<b>CRN</b>	Comité de Réconciliation Nationale
<b>CTSP</b>	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
<b>FCD</b>	Front pour le Changement et la Démocratie
<b>MFUA</b>	Mouvement des Fronts Unifiés de l'Azaouad
<b>MIRIA</b>	Mouvement pour l'Indépendance, la Renaissance et l'Intégration Africaine
<b>MPR</b>	Mouvement Patriotique pour le Renouveau
<b>PARGAN</b>	Projet d'Appui au Renforcement de la Gouvernance de l'Assemblée Nationale
<b>PARENA</b>	Parti pour la Renaissance Nationale
<b>PDJ</b>	Parti Démocratique pour la Justice
<b>PDR</b>	Parti pour la Démocratie et le Renouveau
<b>PIDS</b>	Parti de l'Indépendance pour la Démocratie et la Solidarité
<b>PMDR</b>	Parti Malien pour le développement et le Renouveau
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>P-RM</b>	Présidence de la République du Mali
<b>PSP</b>	Parti Progressiste Soudanais
<b>PUDP</b>	Parti pour l'Unité, la Démocratie et le Progrès
<b>RAMAT</b>	Rassemblement Malien pour le Travail
<b>RDP</b>	Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès
<b>RDT</b>	Rassemblement pour la Démocratie et le Travail
<b>RJP</b>	Rassemblement pour la Justice et le Progrès
<b>RND</b>	Rassemblement National pour la Démocratie
<b>RPM</b>	Rassemblement pour le Mali
<b>SADI</b>	Solidarité Africaine pour la Démocratie et l'Intégration
<b>SGG</b>	Secrétariat Général du Gouvernement
<b>UDD</b>	Union pour la Démocratie et le Développement
<b>URD</b>	Union pour la République et la Démocratie
<b>US-RDA</b>	Union Soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain



# P réface

Les Docteurs Zeïni Moulaye et Amadou Keïta ont jugé le premier Président du Parlement de la 3<sup>e</sup> République tout indiqué pour préfacer cet ouvrage intitulé : « L'Assemblée Nationale du Mali sous la 3<sup>e</sup> République : un guide à l'usage des Élus, des Citoyens et des Partenaires extérieurs ».

Malgré les contraintes de temps inhérentes à ce genre de travail, entrepris sous le faix de la consultation, cette œuvre me paraît utile à divers égards :

1. Elle offre une très belle photographie de la chambre de la 3<sup>e</sup> République et constitue en cela une source importante d'informations pour les apprenants, les chercheurs, les professionnels et les citoyens au civisme exigeant :

- L'étudiant en tirera beaucoup de bénéfice. Il saisira mieux, par exemple, la Constitution du 25 février 1992, le règlement intérieur qui régit actuellement l'Assemblée Nationale et surtout la notion d'immunité parlementaire, bien explicitée dans son double aspect d'irresponsabilité et d'inviolabilité ;
- Le chercheur fera ses délices de la réflexion assurément féconde qui y est faite et des pertinentes remarques sur le parlement et son fonctionnement ;
- Le diplomate appréciera sans doute le plaidoyer pour la « diplomatie parlementaire », plaidoyer qui suggère sinon une rupture avec la conception classique de la diplomatie, du moins une innovation en la matière.

2. Elle expose de manière assez exhaustive les problèmes inhérents à l'existence du parlement ainsi que les solutions que la pratique parlementaire a permis de trouver à certains d'entre eux ;

3. Elle soulève des questionnements de circonstance liés à l'essence même du pouvoir législatif et ouvre de nombreuses pistes de réflexion.

Empruntant ces pistes de réflexion, je voudrais apporter quelques précisions, me permettre une remarque explicative, mais non forcément justificative des constats faits, oser une suggestion.

Les précisions d'abord. Pour la vérité historique, il convient de dire que les « concérations régionales » mentionnées dans cet ouvrage sont des initiatives du Président Alpha Oumar Konaré. Beaucoup de parlementaires, dont moi-même, y avaient vu une volonté de marginaliser et de banaliser les partis politiques, partant, une option pour la démocratie directe au détriment de la démocratie représentative.

À l'épreuve des faits, il est apparu que la combinaison d'une dose de démocrate directe et de la démocratie représentative pouvait être fructueuse pour surmonter une crise aiguë. La catharsis collective n'est-elle pas, en elle-même, une thérapeutique ? Quant aux « rencontres intercommunautaires », elles sont le fruit de l'imagination fertile du grand « poète » Zeïdane Ag Sidalamine et de certains députés dont Assarid Ag Imbarcawane et feu Assoumane Abderamane Diallo - à qui je voudrais rendre un vibrant hommage dans cette préface.

S'agissant du nombre et de la composition Bureau de l'Assemblée Nationale sous la 3<sup>e</sup> République, ils ont souvent été dictés par les rapports des forces politiques et le souci faire régner au sein de la représentation nationale une certaine harmonie, un climat de paix et de convivialité qui stimule l'efficacité du travail parlementaire. Je concède que le temps est peut-être venu de codifier ce que la pratique a imposé à la satisfaction des parlementaires, pour la performance du parlement.

J'ai lu dans cet ouvrage que « l'Assemblée Nationale n'a jamais voulu s'informer, par des missions, de la réalité du fonctionnement des services administratifs ». Mais cette remarque a vite été atténuée par les auteurs eux-mêmes qui citent des missions entreprises par le parlement pour évaluer le comportement de certains juges, administrateurs, gendarmes et agents des eaux et forêts. En vérité, des directives ont été données aux députés par une plénière de visiter toutes les prisons du Mali pour connaître les conditions de détention des citoyens et vérifier l'état de respect des droits humains au Mali et une commission spéciale a été mise en place par le parlement pour évaluer tous les projets et programmes dont il a autorisé la ratification des accords de crédits. C'était là la volonté de contrôle par le parlement de l'utilisation de l'énorme dette contractée par le gouvernement au nom du peuple malien, avec son autorisation.

Une remarque fondamentale s'impose : les avantages, priviléges et prérogatives du député sont certes définis pour assurer son indépendance et lui permettre de voter les lois en toute liberté, à l'abri de toute pression. Mais la véritable indépendance requiert rigueur intellectuelle et morale, désintéressement, dédicace aux populations. En l'espèce, une vaste culture générale, institutionnelle et républicaine, est essentielle pour opérer les bons choix.

Enfin une suggestion : dans l'optique d'un approfondissement de la réflexion, il y a lieu à mon sens de prendre en considération les conditions dans lesquelles la 3<sup>e</sup> République est née et dans lesquelles l'Assemblée Nationale du Mali a été installée. Le régime politico-militaire était fortement ébranlé, la machine étatique sérieusement lézardée, un syndicat dont la force principale résidait dans une discipline stricte en mouvement au sein des forces armées.

Les nouvelles autorités se sont brusquement trouvées face à plusieurs fronts ouverts : militaire (la rébellion au Nord-Mali), économique (indemnités des victimes des casses et appui à la reconstruction des unités économiques, grève de la Chambre de Commerce et d'Industries, probablement unique dans l'histoire du Mali, défis de la dévaluation du franc CFA, échelonnement et paiement des arriérés de salaires dans un contexte de dévaluation), diplomatique (risque de condamnation du Mali par les institutions parlementaires internationales, notamment l'UIP, l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, l'Union Parlementaire Francophone, le Parlement de l'Union Européenne), social, plus que préoccupant et qui risquait de mettre fin à l'expérience démocratique à peine entamée : Association des élèves et étudiants du Mali (AEEM), Association de la Défense des Victimes de la Répression (ADVR), Association des Travailleurs partants Volontaires à la Retraite (ATVR) et même des « Tontinards »...

Ce disant, ce qui déterminait la scène politique malienne, au sens large de politique, ce sont les déchirures plus ou moins importantes du tissu social. Le Mali ne risquait-il pas d'être dévêtu ? Ce que ne pouvaient admettre les combattants de la liberté et les acteurs du 26 mars 1991, héritiers de femmes et d'hommes fiers. Il fallait recoudre le tissu social et l'Exécutif seul n'était pas en mesure de le faire.

Le parlement est apparu, de part son essence politique et à l'expérience, comme l'aiguille idoine pour recoudre le tissu social en lambeaux et restaurer la cohésion nationale. Il faut dire que face à la montée des périls, l'ardente obligation de solidarité entre Républicains a considérablement joué dans l'entrée en lice du parlement malien sur la scène diplomatique. Des militants de la démocratie et de la justice sociale, ayant partagé joies et peines pendant plus ou moins une trentaine d'années, se sentant donc à des niveaux différents en mission pour le Salut National, ont resserré les coudes pour le triomphe de la liberté et de la démocratie. Pour conclure, j'ai lu cette œuvre avec d'autant plus de plaisir qu'elle constitue une sorte de miroir qui me renvoie le panorama des activités parfois même oubliées avec des insuffisances et des lacunes à combler et des erreurs à corriger par les successeurs. Cette lecture a réveillé en moi ce que les Anciens du village font comme bénédiction à un jeune et moins jeune : « Allah walle fajiri fu yaw'de ko ngadda keenyan » (Que Dieu t'aide chaque jour à sous-estimer ce que tu as fait la veille).

Voilà la bénédiction que je fais aux auteurs de cet ouvrage dont je recommande vivement la lecture tant il est vrai qu'il répond à son sous-titre et qu'il constitue un véritable guide à l'usage des Élus, des Citoyens et des Partenaires extérieurs.

Prof. Ali Nouhoum DIALLO

# Avant-propos

**S**i la République du Mali a toujours proclamé constitutionnellement son indivisibilité, sa laïcité, son caractère social et démocratique, elle n'a pas toujours assuré la pleine participation des citoyens à la vie politique du pays. Elle a connu plusieurs régimes : socialisant sous la première république, autocratique sous la deuxième et démocratique sous la troisième. Chacun de ces régimes a organisé à sa manière la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Crée à l'origine pour limiter le pouvoir des rois, le parlement est devenu, aujourd'hui dans les démocraties modernes, le support principal de la direction de l'État. En démocratie, la séparation des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires est un élément non négociable, et chaque institution doit jouer pleinement son rôle indépendamment de l'autre. Il convient de souligner ici l'importance de l'Assemblée Nationale dans le fonctionnement de la démocratie, car dans un État de Droit, l'Assemblée Nationale est la représentation du peuple.

La démocratie ne se qualifie pas par l'existence d'un gouvernement, mais plutôt par l'existence d'un Parlement, et dans le contexte malien, par l'existence de l'Assemblée nationale. Et l'Assemblée nationale, loin d'être un organe d'exécution du gouvernement, doit au contraire, être le mandant de celui-ci.

Élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret et légitimés par le vote du peuple, les députés représentent l'ensemble du peuple, ne sont tenus ni par des mandats ni par des instructions et n'ont à répondre que vis-à-vis de leur conscience.

Ils fixent les directives de base de la politique de l'État à travers des lois. Ensuite ils contrôlent l'action gouvernementale dans l'exécution des lois. Ce contrôle qui s'exerce à travers des questions des députés adressées au gouvernement et des exigences de rapports sur l'action gouvernementale permet aux députés de savoir si le gouvernement s'en est tenu à ce qui a été décidé à l'Assemblée Nationale.

Aujourd'hui, ils sont sans nombre à travers le monde ceux qui réclament la démocratie et presque tous les politiques se proclament démocrates. Cet irrésistible attachement à la démocratie vient probablement du fait que cet « universel et indépassable horizon de notre temps »<sup>1</sup> est considéré comme la forme d'organisation politique permettant d'assurer « la protection des libertés, le pluralisme des opinions et l'association des citoyens au gouvernement par l'intermédiaire de leurs représentants »<sup>2</sup>. Souvent liée à la liberté, à l'égalité et à la justice, « la démocratie est, selon

---

<sup>1</sup> Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 7.

<sup>2</sup> Ibidem.

Georges Burdeau, une philosophie, une manière de vivre, une religion et, presque accessoirement, une forme de gouvernement. Une signification aussi riche lui vient tant de ce qu'elle est effectivement que de l'idée que s'en font les hommes lorsqu'ils placent en elle leur espérance d'une meilleure vie ».<sup>3</sup>

Au Mali, le cheminement vers la démocratie a été l'objet d'une longue quête, une voie difficile parsemée parfois de violence. Les événements de mars 1991, en consignant l'irruption des masses populaires sur la scène politique, ont été les catalyseurs de nombreuses exigences dont l'instauration d'un régime démocratique. Depuis, le pays vit une expérience politique intéressante dont l'Assemblée Nationale est en train de signer quelques-unes des pages historiques. Cependant, ces dix dernières années le taux de participation aux élections s'est révélé de plus en plus faible et cela alimente naturellement le débat sur l'épineuse question de la légitimité des hommes et des institutions issues de ces scrutins. Pour certains, c'est une simple crise de croissance démocratique. Pour d'autres, c'est une crise de civisme, de militantisme voire de défiance à l'égard des partis et des hommes politiques. Pour d'autres encore, c'est une forme de protestation et même le signe d'un malaise profond résultant d'un dysfonctionnement de la démocratie et des institutions démocratiques.<sup>4</sup>

Quoi qu'il en soit, il est une conviction que la démocratie est un processus qui requiert certes de la pratique mais aussi une recherche constante de performances à la lumière d'évaluations régulières pertinentes. Aussi, pour améliorer les performances de la démocratie malienne, conviendrait-il de poser un diagnostic sans complaisance de l'organisation, des missions et du fonctionnement des institutions de la République. Le temps est peut-être venu de faire connaître davantage les institutions de la troisième république avant de procéder à un large toilettage. Puisque la santé morale des institutions dépend en grande partie du contrôle populaire, nous avons décidé pour notre part de soutenir cette étude qui se penche sur l'Assemblée Nationale, d'abord pour la faire connaître aux Élus, aux Citoyens et aux Partenaires extérieurs du Mali, ensuite pour examiner les perspectives qui s'ouvrent à elle dans un environnement mondialisé particulièrement évolutif. Nous espérons que cette réflexion contribuera quelque peu au débat politique en cours au Mali, à la rénovation du cadre politique et surtout à l'amélioration des performances des institutions républicaines.

Dr Reinhold PLATE  
Représentant Résident Friedrich Ebert Stiftung  
Bamako - Mali.

---

<sup>3</sup> Georges Burdeau, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1966, p. 9.

<sup>4</sup> Ali Cissé, *Mali : une démocratie à refonder*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2006, p. 59 à 78.



# Introduction

**L**a République du Mali a été proclamée le 22 septembre 1960. La Constitution du 25 février 1992 dispose, en son article 25, que c'est une « République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale. » Un document du Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions,<sup>5</sup> reprenant les mots de Guy Carcassonne,<sup>6</sup> nous éclaire sur le sens prosaïque de ces concepts :

Une « République » signifie, non pas seulement la « chose publique » (*res publica*, au sens latin du terme), mais aussi et surtout une « forme d'organisation de gouvernement qui exclut la transmission héréditaire du pouvoir ».<sup>7</sup>

Une « République indivisible » veut dire que l'État est unitaire, « ...Mais l'indivisibilité n'est pas l'uniformité. Elle impose simplement qu'un seul pouvoir politique exerce la souveraineté sur l'ensemble du territoire de la république, quitte à ce que ce pouvoir attribue certaines compétences à d'autres collectivités, locales notamment. »<sup>8</sup>

Une « République démocratique », autrement dit fondée sur le principe du gouvernement « du peuple, par le peuple et pour le peuple », selon la célèbre formule d'Abraham Lincoln. Ce principe est singulièrement concrétisé par le suffrage universel.<sup>9</sup>

Une « République laïque », autant dire qui consacre la séparation des religions et de l'État et entérine l'égalité de tous les citoyens, sans distinction de religion, ainsi que le respect de toutes les croyances du pays.

Une « République sociale », qui exprime la « volonté politique de lutter contre les inégalités sociales et économiques ».

La Constitution du 25 février 1992, qui crée la troisième république, garantit la séparation des pouvoirs et les libertés fondamentales. Elle consacre la création et la fonctionnalité de plusieurs institutions, notamment : le Président de la république, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Conseil Économique, Social et Culturel, le Haut Conseil des collectivités Territoriales, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle, la Haute Cour de Justice. L'une de ces institutions, en l'occurrence l'Assemblée Nationale, est, par sa nature et ses fonctions, un des piliers de tout régime démocratique. Nous examinerons son organisation, son fonctionnement, ses fonctions

---

<sup>5</sup> « Étude sur les relations gouvernement institutions », Bamako, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions, octobre 2004, p. 12.

<sup>6</sup> Guy Carcassonne, « La Constitution », 4<sup>e</sup> édition, Paris, Édition du Seuil, 2000, p. 39-43.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Allusion à la politique de décentralisation en cours consacrée par les articles 97 et 98 de la Constitution de la République du Mali adoptée le 12 janvier et promulguée le 25 février 1992.

<sup>9</sup> Art. 25, alinéa 2 de la Constitution.

et sa configuration. Mais cet examen, pour intéressant qu'il soit, ne serait complet qu'en y intégrant l'analyse des forces et faiblesses, contraintes et déficits structurels, de l'institution parlementaire. À quoi il conviendrait d'ajouter l'étude de ses relations, du point de vue de la pratique institutionnelle, avec les autres institutions de l'État, principalement le Gouvernement, et avec les partenaires extérieurs à travers le concept émergent de diplomatie parlementaire.

## Bref Historique de l'Assemblée Nationale

Avant l'Assemblée Nationale, l'une des premières institutions de la République mises en place dès la proclamation de l'indépendance, il y avait l'Assemblée Territoriale créée à la suite de l'adoption de la Loi-cadre en 1956. Auparavant, les représentants du Soudan Français - nom colonial du Mali - siégeaient à l'Assemblée Nationale et au Sénat français. À l'issue des élections pluralistes de 1957, l'Assemblée Territoriale était constituée de 35 Députés de l'Union Soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA), parti de Modibo Keïta, et de 5 Députés, du Parti Progressiste Soudanais (PSP), formation de Fily Dabo Sissoko. En 1958, l'Assemblée Territoriale fut érigée en Assemblée Constituante de la République Soudanaise qui devint l'Assemblée Législative de la République du Soudan. C'est cette Assemblée qui, par la Loi N° 60-35/ALRS, proclama l'indépendance de la République soudanaise sous le nom de « République du Mali ». Après quoi, l'Assemblée Législative de la République Soudanaise changea de nom pour devenir « l'Assemblée Nationale du Mali ».

De 1960 à ce jour, l'Assemblée Nationale du Mali a vécu au rythme de la République et de ses soubresauts. Elle a notamment été dissoute à trois reprises et remplacée par des organes d'exception :

- La première fois en 1967, sous le régime socialisant de Modibo Keïta, à l'occasion de la « révolution active ».<sup>10</sup> La fonction législative a, alors, été confiée au Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) puis à une délégation législative spéciale ;
- La deuxième fois, à la suite du coup d'État du 19 novembre 1968. Ses fonctions ont été exercées par le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) qui gouverna par ordonnance jusqu'en 1979 ;
- La troisième fois, à la suite du coup d'État du 26 mars 1991. Là, c'est le Comité de Transition pour le Salut Peuple (CTSP) qui a assumé ses fonctions.

---

<sup>10</sup> La « révolution active » a été la phase de radicalisation de l'option socialiste de la première République. Elle a été notamment marquée par la mise à l'écart des personnalités du régime jugées « timorées » et le remplacement de plusieurs institutions républicaines et organes administratifs par de nouvelles structures du parti considérées plus engagées, « révolutionnaires ».

Sous les deux premières Républiques, l'élection des Députés se faisait selon une liste nationale unique parce que ce « procédé assurait un contrôle complet du parti sur les candidatures et les élus étaient le plus souvent les premiers responsables des sections locales... Le Président de l'Assemblée Nationale siégeait de droit dans l'organe dirigeant du parti. »<sup>11</sup>

Depuis 1992, l'Assemblée Nationale est pluraliste. L'élection des Députés se fait selon le mode de scrutin majoritaire de liste à deux tours. À l'issue des différentes élections législatives que le pays a connues :

- La première législature (1992-1997) comptait 116 Députés issus de 11 formations politiques. Elle comportait 3 femmes (2,59 %), 24 jeunes de 40 ans ou moins (20,69 %) ;
- La deuxième législature (1997-2002) comptait 127 représentants de 6 partis politiques, 18 femmes (14,28 %), 16 jeunes (12,69 %) ;
- La troisième législature (2002-2007), regroupe 147 parlementaires dont 14 femmes (9,52 %), 15 jeunes (7,48 %).

Durant les deux premières législatures, l'Adéma-Parti Africain pour la Solidarité et la Justice (Adéma-P.A.S.J.) constituait la majorité absolue de la Chambre, avec respectivement 74 Députés sur 116 et 127 Députés sur 147. Depuis 2002, l'Adéma-P.A.S.J. a perdu ce privilège au profit du Rassemblement pour le Mali (RPM) qui, avec 41 Députés, détient aujourd'hui une majorité relative à l'Assemblée Nationale.

## **L'Assemblée Nationale dans le Système Institutionnel de la Troisième République**

Troisième institution de la République, dans l'ordre d'énumération établi par la Constitution, l'Assemblée Nationale apparaît comme l'une des plus importantes fondations du système institutionnel et démocratique.

Son importance tient non seulement au fait qu'elle est issue du suffrage universel, mais également aux prérogatives qui lui sont conférées par la Constitution ainsi qu'aux rapports qu'elle entretient avec les autres institutions. Si l'essentiel de ses attributions comme celles de légiférer, de contrôler et d'orienter l'action gouvernementale, sont exercées dans ses rapports avec le Gouvernement, l'Assemblée Nationale n'en a pas moins des prérogatives qui la mettent en rapport avec d'autres institutions de la République.

---

<sup>11</sup> « Évaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mal : mise en œuvre des fonctions parlementaires », Bamako, PNUD-Mission DDL, 2002, p. 10.

<sup>12</sup> Article 43 de la Constitution.

Avec le Président de la République, les rapports auraient pu se limiter à la lecture des messages de ce dernier dans l'enceinte de l'institution parlementaire<sup>12</sup> ou l'adoption de résolutions qui lui sont destinées<sup>13</sup>, mais la concordance des majorités présidentielle et parlementaire et, certainement aussi, leur sens de la responsabilité, ont amené les dirigeants des deux institutions à des situations de collaboration informelle plus ou moins fructueuse. Ainsi, pendant les deux premières législatures, le Président de la République Alpha Oumar Konaré et le Président de l'Assemblée Nationale, le Professeur Ali Nouhoum Diallo, ont arrêté le principe de rencontrer chaque mardi pour passer en revue les nombreuses questions de la vie nationale et internationale et prendre ou envisager les décisions qui s'imposent. Le principe de se rencontrer était valable même sur un désaccord, car s'il est vrai qu'ils décidaient le plus souvent solidairement, il leur est arrivé plusieurs fois d'être en désaccord total sur certains points.

Avec le Haut Conseil des Collectivités, on se serait attendu au même type de relations, parce qu'il paraît aux yeux de certains comme une seconde chambre. D'ailleurs, en vertu de l'article 105 de la Constitution, « l'Assemblée Nationale et le Haut Conseil des Collectivités peuvent siéger en Comité restreint à la demande du Premier ministre. Le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Haut Conseil des Collectivités peuvent provoquer une session commune des Députés et des Conseillers Nationaux ». Mais le constat, à ce jour, est que les rapports sont dans les pratiques plus distants.

Avec le Conseil Économique Social et Culturel, les rapports sont, en principe, organisés autour de questions liées au « Recueil annuel des attentes et des besoins de la société civile » et aux avis sur les projets ou propositions de loi qui lui sont soumis. À ce propos, l'Assemblée Nationale a l'obligation, quand elle est saisie, de donner une suite aux avis et rapports formulés par le Conseil Économique Social et Culturel avant la fin de la session en cours.<sup>14</sup> L'Assemblée Nationale fait partie des institutions qui reçoivent le « Recueil annuel des attentes et des besoins de la société civile » du Conseil Économique Social et Culturel. Le Conseil Économique Social et Culturel saisit régulièrement l'Assemblée Nationale des rapports finaux de ses sessions, en plus du « Recueil annuel des attentes et des besoins de la société civile ». Mais le Haut Conseil des Collectivités autant que le Conseil Économique Social et Culturel se plaignent souvent d'être très peu consultés, formellement, par les autres institutions, notamment le parlement, le gouvernement et le Président de la République.

Avec la Cour constitutionnelle, l'Assemblée Nationale n'entretient pas de relations directes ; néanmoins, la Cour Constitutionnelle intervient, d'une part, à sa mise en place du parlement en tant que juge de la régularité des élections législatives et,

---

<sup>12</sup> Article 86 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

<sup>14</sup> Articles 107 et 109 de la Constitution

<sup>15</sup> Articles 86, 87 et 88 de la Constitution.

d'autre part, dans la procédure législative en tant que juge de la constitutionnalité des lois et de la conformité de son Règlement intérieur à la Constitution.<sup>15</sup> Enfin, avec la Haute Cour de Justice l'Assemblée joue un rôle juridictionnel d'un caractère singulier, lorsque le Président de la République ou des membres du Gouvernement sont mis en accusation.

Cela dit, comment l'Assemblée Nationale est-elle organisée ? Comment fonctionne-t-elle ? Quelles sont ses fonctions ? Quelles sont ses relations avec les institutions nationales et les partenaires extérieurs ? Voilà quelques-unes des questions essentielles auxquelles nous essayerons de répondre dans les développements qui suivent.



## **PREMIÈRE PARTIE**

### **Organisation et Fonctionnement de l'Assemblée Nationale**

#### **UN MÉCANISME INSTITUTIONNEL COMPLEXE**

Les citoyens qui passent devant l'édifice abritant l'Assemblée Nationale ont certainement une idée, pas toujours précise, du rôle de cette institution dans le système institutionnel du pays. Mais, assez peu d'entre eux savent comment elle est organisée et comment elle fonctionne. Pour beaucoup, c'est le lieu où siègent les Députés ayant à leur tête un Président, connu comme étant le Président de l'Assemblée Nationale.

En réalité, l'institution parlementaire est structurée sur la base d'un certain nombre d'organes et de services avec, pour chacun, des compétences déterminées. Elle fonctionne selon des mécanismes complexes. Avant d'aborder ces différents aspects, il convient de voir comment les citoyens, désireux de participer à la conduite et à la gestion des affaires publiques, y accèdent<sup>16</sup> et quel est leur statut une fois qu'ils sont admis à siéger à l'Assemblée Nationale.

---

<sup>16</sup> Pour le côté pratique, on pourrait se reporter à l'opuscle que vient de publier l'ancien député Moussa Balla Diarra : Être député en Afrique, Bamako, Éditions Imprim Color, 2006, 71 pages.

# Chapitre I

## COMMENT ACCÈDE-T-ON À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET QUEL EST LE STATUT DES DÉPUTÉS ?

Conformément à l'article 60 de la Constitution de la République du Mali, les membres de l'Assemblée Nationale portent le titre de Député. Leur nombre est, aujourd'hui, fixé à cent quarante-sept (147). La fonction de Député est élective. L'élection est organisée selon des modalités précises en vue de conférer aux élus du peuple la plus grande légitimité. En plus, les Députés ont un statut dont l'objectif est de les protéger et de leur permettre d'exercer leur fonction dans la lucidité, avec la plus grande efficacité.

### 1.1. L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS : UN MODE DE SÉLECTION DESTINÉ À LEUR CONFÉRER LA PLUS GRANDE LÉGITIMITÉ

Les Députés sont élus au suffrage universel direct, égal et secret. Cela signifie que pour être Député, il faut bénéficier de la confiance de la population dont l'ensemble (notamment ceux qui ont le droit de voter) choisit directement, dans l'égalité et le secret de l'isoloir, ses représentants. Ainsi, la loi n° 06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale, définit-elle en son article 2, l'élection comme « *le choix librement exercé par le peuple en vue de désigner les citoyens appelés à la conduite et à la gestion des affaires publiques selon les principes de la démocratie pluraliste* ».<sup>17</sup> Cela dit, l'élection des députés, effectuée dans les circonscriptions électorales, est soumise à un certain nombre de conditions concernant l'éligibilité et le mode de scrutin.<sup>18</sup>

#### 1.1.1. Le cadre et les conditions de l'élection

##### • Le cadre et les conditions de l'élection

L'élection des Députés nécessite une organisation au plan territorial et l'imposition de certaines conditions qui marquent l'importance accordée à leurs fonctions.

##### • Les circonscriptions électorales

On entend par circonscription électorale, une partie du territoire national qui sert de cadre à une élection. Les circonscriptions électorales pour l'élection des Députés sont les cercles et les communes du District de Bamako, conformément à la répartition réalisée sur la base du recensement de 1996. Cette répartition prévoit un Député par fraction de 60 000 habitants. Si la loi prévoit l'attribution d'un siège supplémentaire de

<sup>17</sup> Les Députés de la législature actuelle ont été élus sous l'empire de la Loi 02-007 du 12 février 2002 portant Loi électorale modifiée par la Loi n° 04-012 du 30 janvier 2004.

<sup>18</sup> Ces questions sont réglées par la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002 portant Loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des 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.

Député pour toute tranche comprise entre 40 000 et 60 000 habitants, les circonscriptions électorales de moins de 40 000 habitants ont également droit à un siège de Député<sup>19</sup>.

**Répartition des Députés entre les cercles et les communes du District de Bamako**

Cercles	Populations en 1996	Nombre de sièges
Kayes	322 068	5
Bafoulabé	162 864	3
Diéma	148 642	2
Kéniéba	129 261	2
Kita	276 486	4
Nioro	192 988	3
Yélimané	137 407	2
Banamba	144 203	2
Dioïla	322 842	5
Kangaba	67 463	1
Kati	429 697	7
Kolokani	178 454	3
Koulikoro	148 170	2
Nara	191 528	3
Bougouni	262 180	4
Kadiolo	123 314	2
Kolondiéba	127 714	2
Koutiala	365 088	6
Sikasso	444 752	7
Yanfolila	147 501	2
Yorosso	116 993	2
Barouéli	161 518	3
Bla	199 906	3
Macina	155 273	2
Niono	169 075	3
San	232 041	4
Ségou	449 886	7
Tominian	164 186	3
Bandiagara	183 482	3
Bankass	167 402	3
Djéné	144 093	2
Douentza	140 501	2
Koro	239 498	4
Mopti	197 437	3
Ténénkou	103 005	2
Youwarou	76 237	1
Diré	86 944	1
Goundam	121 087	2
Niafunké	117 774	2

<sup>19</sup> Article premier de la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

Cercles	Populations en 1996	Nombre de sièges
Gourma-Rharous	76 899	1
Tombouctou	84 074	1
Ansongo	100 064	2
Bourem	118 500	2
Gao	160 288	3
Ménaka	62 264	1
Abeibara	9 589	1
Kidal	33 145	1
Tessalit	21 814	1
Tin Essako	7 064	1
Commune I	145 163	2
Commune II	160 686	3
Commune III	87 249	1
Commune IV	158 210	2
Commune V	75 210	3
Commune VI	211 797	3

Source : annexe à la loi organique n° 02-010 du 5 mars 2002

#### • Les candidatures

Selon l'article 2 de la loi 02-010, « *est éligible comme Député à l'Assemblée Nationale, tout citoyen de l'un ou l'autre sexe ressortissant de la République du Mali, inscrit sur les listes électorales ou justifiant qu'il devrait l'être, âgé de 21 ans accomplis, sous réserve des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité prévus par la présente loi* ».

Les candidatures à la députation, régies par la Loi Électorale, peuvent être proposées par les partis politiques, les groupements de partis politiques et des citoyens non affiliés à des partis politiques. Dans ce dernier cas, on parle de candidats indépendants.<sup>20</sup> Les déclarations de candidature, dont le nombre de candidats proposés doit être égal à celui des sièges à pourvoir dans la circonscription, comportent :

- Le titre du parti, du groupement de parti ou de la personne indépendante ;
- La photo ou la couleur et éventuellement le siège et le symbole choisis ;
- Les prénoms, nom, date et lieu de naissance, de chacun des candidats, la profession et le domicile, avec la précision du service, emploi et lieu d'affectation si le candidat est un agent de l'État ;
- L'indication du cercle, ou de la commune du District de Bamako, où il se présentait<sup>21</sup>

<sup>20</sup> La question des candidatures indépendantes a connu quelques péripeties qu'il convient de rappeler, ici, assez brièvement. Au début du processus de démocratisation au Mali, en 1991, il y avait un consensus de la classe politique pour instaurer un monopole des partis politiques sur les candidatures aux différentes élections, comme cela a d'ailleurs été matérialisé dans la Loi électorale adoptée par la Conférence Nationale. Mais, en 1996, suite aux désaccords entre la majorité et l'opposition sur la nouvelle Loi électorale (Loi n° 96-47 adoptée le 27 septembre 1996) qui venait d'être votée par l'Assemblée Nationale à propos, entre autres, du scrutin mixte, les députés de l'opposition avaient déféré cette Loi devant la Cour Constitutionnelle. Celle-ci, par l'Arrêt n° 96-003 du 25 septembre 1996, ne se contenta pas seulement de censurer les dispositions sur le scrutin mixte, mais également celles interdisant les candidatures.

<sup>21</sup> Art. 159 de la Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006.

Les déclarations de candidatures sont d'abord déposées, contre délivrance d'un récépissé de dépôt, au niveau du représentant de l'État dans le cercle ou le District de Bamako au plus tard le quarante-cinquième (45<sup>e</sup>) jour précédent le scrutin. Elles sont ensuite reçues au Ministère chargé de l'Administration Territoriale au plus tard le quarantième jour précédent les élections et transmises à la Cour Constitutionnelle qui statue sur leur validité au plus tard trente jours avant le jour des élections.<sup>22</sup>

Si le principe de l'égalité confère les mêmes droits à tous les citoyens, il faut savoir que le droit a prévu des cas dans lesquels des personnes sont frappées d'inéligibilité. Il y a lieu cependant de faire la distinction entre l'inéligibilité générale et l'inéligibilité dans une circonscription.

### **L'inéligibilité générale**

Ce cas concerne :

- Les personnes privées par décisions judiciaires de leur droit d'éligibilité ;
  - Les condamnés pour faits de corruption électorale pendant une durée de deux années ;
  - Les fonctionnaires auxquels leurs statuts particuliers enlèvent le droit d'éligibilité.<sup>23</sup>
- L'inéligibilité dans une circonscription**

Certains agents publics ne peuvent pas être élus au sein de la circonscription dans laquelle ils exercent ou ont exercé des fonctions depuis moins de six mois. Ce sont notamment :

- Les Directeurs de Banques d'État ;
- Les Inspecteurs des Départements ministériels ;
- Les Contrôleurs des Services Publics et Contrôleurs Financiers ;
- Les Représentants de l'État dans les régions, cercles, communes et leurs adjoints ;
- Les Greffiers en chef et Greffiers remplissant les fonctions de Greffier en chef ;
- Les Directeurs Généraux, Directeurs adjoints et Agents Comptables des Sociétés d'État et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial ;
- Les Trésoriers-Payeurs, Percepteurs et Chefs de Bureau des Douanes ;
- Les Chefs et Directeurs des services publics nommés par décret pris en Conseil des Ministres ;
- Les Directeurs des Centres d'Animation Pédagogique ;
- Les Personnels militaires de l'Armée et les personnels des services de sécurité en activité.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Art. 160 et 161 de la Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006.

<sup>23</sup> Art. 4 de la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>24</sup> Art. 191 de la Loi n° 06-044 du 4 septembre 2006.

### 1.1.2. Le mode de scrutin

C'est le mode de désignation des Députés à l'Assemblée Nationale. Le mode de scrutin retenu pour l'élection des Députés est le scrutin majoritaire à deux tours. La Loi Électorale dispose, en son article 157, que « *nul n'est élu au premier tour du scrutin s'il n'a pas réuni la majorité absolue des suffrages exprimés* ».

- **Un scrutin majoritaire**

Contrairement à la représentation proportionnelle qui prévoit la répartition des sièges au prorata des suffrages obtenus par les listes, le scrutin majoritaire postule que le candidat qui a la majorité des voix soit déclaré élu. Cette majorité est dite absolue. Il faut comprendre par là que pour être considéré comme élu, le candidat doit, au premier tour, obtenir la moitié plus un des votes qui ont été retenus après les opérations de vote. En conséquence, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, l'organisation d'un deuxième tour s'impose.

- **Un scrutin à deux tours**

Le deuxième tour est organisé le 21<sup>e</sup> jour suivant la date du premier tour. Seuls les deux candidats arrivés en tête lors du premier tour peuvent prendre part à ce deuxième tour. Celui des deux candidats qui obtient le plus grand nombre de suffrages exprimés est déclaré élu.

Pour une meilleure compréhension des opérations électorales, il faut souligner que des commissions de centralisation, installées dans les cercles et le District de Bamako, totalisent les résultats de vote de leurs communes et transmettent les procès-verbaux récapitulatifs au Ministre chargé de l'Administration Territoriale qui proclame les résultats provisoires dans les cinq jours qui suivent la date des élections.

La proclamation des résultats définitifs du scrutin est faite par le Président de la Cour Constitutionnelle en audience solennelle. Avant cette proclamation, la Cour Constitutionnelle aura préalablement procédé au recensement des votes et se sera prononcée sur l'ensemble du scrutin en décidant, le cas échéant, les éventuelles annulations, totales ou partielles, en fonction de la gravité des irrégularités constatées.

Si les conditions prévues par les textes pour l'élection des Députés tendent à leur conférer la plus grande légitimité, celle-ci, en définitive, dépend largement de l'adhésion des populations et de l'intérêt qu'elles manifestent pour cette élection. Or, la politique au Mali, selon l'expression que Ali Cissé emprunte à Joseph Ki Zerbo, tend à devenir un « bois sacré ». En effet, écrit-il, « *l'illustre historien Ki Zerbo a comparé l'école coloniale à un bois sacré où un petit groupe d'initiés se retrouve pour se livrer à des rites ésotériques. Cette remarque vaut pour l'activité politique au Mali, du fait de son caractère élitaire et urbain.* »<sup>25</sup> Cela, a-t-il ajouté, s'accompagne forcément par la désaffection des populations vis-à-vis de la vie politique. L'illustration de cette situation est

<sup>25</sup> A. Cissé, op. cit., p. 65.

le faible taux de participation aux différentes élections. Ainsi, « ...lors des élections présidentielles organisées les 12 et 26 avril 1992 dans l'euphorie de l'avènement de la démocratie et ouvertes à neuf candidats, les taux de participation étaient de 23,6 % au premier tour et de 20,9 % au second tour. Lors des élections législatives organisées plus tôt, les 23 février et 9 mars 1992, les taux de participation étaient de 22,3 % au premier tour et de 21,3 % au second tour. Le taux de participation le plus élevé depuis l'avènement de la démocratie a été enregistré lors des élections communales du 30 mai 2004 (43 %) et le plus bas a été enregistré lors des élections législatives partielles organisées dans la commune V du district de Bamako le 26 mars 2006 (8 %). »<sup>26</sup>

**Tableau : Participation aux élections entre 1992 et 2002 (en pourcentage).**

	1992 Tour 1	1992 Tour 2	1997 Tour 1	1997 Tour 2	2002 Tour 1	2002 Tour 2
Présidentielles	23,6	20,9	29,02	Néant	38,5	30,2
Législatives	22,3	21,3	21,6	22,1	23,2	25,2

Source : A. Cissé, op. cit. p. 64, selon les données du Ministère de l'Administration Territoriale.

## **1.2. LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LES RÈGLES GÉNÉRALES RELATIVES À L'EXERCICE DU MANDAT PARLEMENTAIRE**

Une fois élu, le Député acquiert une situation personnelle qui est juridiquement protégée. En outre, il bénéficie d'un traitement et de certains avantages. Tout cela a pour objectif de lui permettre d'exercer de façon libre et efficace son mandat parlementaire.

### **1.2.1. Les incompatibilités**

Les incompatibilités, à la différence des inéligibilités, n'empêchent pas le citoyen d'être élu. Elles postulent que le citoyen élu doit choisir entre son mandat parlementaire et l'exercice de la fonction incompatible. À ce sujet, il faut distinguer les incompatibilités touchant à des activités publiques et celles touchant à des activités privées.

- Les activités publiques**

Il y a celles concernant les fonctions de membres des autres institutions de la République. Ainsi, le mandat de Député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême, du Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 63.

Il est également incompatible avec la fonction de membre d'organes exécutifs des collectivités territoriales. À ces fonctions s'ajoutent celles énumérées dans le cas de l'inéligibilité dans une circonscription. Dans ce dernier cas aussi, le citoyen ayant été élu doit choisir entre son mandat parlementaire et sa fonction.

Il y a donc une interdiction du cumul des fonctions publiques en République du Mali. Cela a l'avantage d'empêcher la concentration de pouvoirs entre les mains d'une personne à plusieurs niveaux. Dans le cas particulier des Députés, c'est notamment un moyen de lutter contre l'absentéisme qui peut affecter considérablement le travail parlementaire.

- **Les activités privées**

Les activités privées, en principe, ne sont pas incompatibles avec le mandat de Député. Cependant, pour protéger la fonction de Député, de certaines influences du monde des affaires, le droit a prévu des exceptions. Il s'agit, particulièrement, des fonctions de direction ou de conseil dans des sociétés, entreprises ou établissements, qui ont un objet exclusivement financier et qui font appel public à l'épargne et au crédit ou qui jouissent d'avantages assurés par l'État ou les collectivités publiques.

- **Les sanctions**

Le Député se trouvant lors de son élection dans un cas d'incompatibilité doit, dans les 30 jours qui suivent, choisir entre son mandat et la fonction ou l'activité exercée. S'il ne démissionne pas de la fonction exercée dans le délai imparti, il est déclaré démissionnaire de son mandat de Député par le Président de l'Assemblée Nationale, soit d'office, soit sur la réclamation d'un électeur.

Si le Député, après son élection, se retrouve dans un cas d'incompatibilité, il doit opter dans un délai de 30 jours entre son mandat et sa fonction. Passé ce délai, comme dans le cas précédent, la même procédure de sanction s'applique.

### **1.2.2. Les immunités**

Les immunités parlementaires, régies par l'article 62 de la Constitution, portent traditionnellement sur l'irresponsabilité et l'inviolabilité des Députés.

- **L'irresponsabilité**

C'est le fait pour le Député d'être à l'abri de toutes poursuites civiles et pénales pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de son mandat, aussi bien au cours de la procédure qu'à l'occasion d'enquêtes ou de missions. Cette protection a pour conséquence de protéger le Député qui peut ainsi s'exprimer en toute liberté.

- **L'inviolabilité**

Si l'irresponsabilité concerne les actes du Député dans l'exercice de ses fonctions, l'inviolabilité, elle, le protège pour les actes étrangers à l'exercice de son mandat. Pour le reste, il convient de préciser que si l'inviolabilité joue à l'égard des pour-

suites pénales pour crime ou délit, elle ne protège le Député que pendant les sessions. Même dans ce cas, le gouvernement peut demander à l'Assemblée Nationale de lever l'immunité parlementaire du Député mis en cause. L'Assemblée Nationale se prononce alors, en séance plénière, par une résolution.

Le Député peut également être l'objet de poursuites judiciaires, hors session, mais seulement avec l'autorisation du bureau de l'Assemblée Nationale. Toutefois, il peut être arrêté en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

Il faut enfin signaler que l'Assemblée Nationale peut exiger et obtenir la levée de la détention ou de la poursuite d'un Député.

### **1.2.3. La nature et la durée du mandat parlementaire**

En vertu du principe de la souveraineté nationale, les Députés sont considérés comme les représentants de l'ensemble de la nation au nom de laquelle ils exercent la souveraineté. Ainsi, chaque Député est le représentant de la nation et non de la circonscription qui l'a élu. En conséquence, il ne peut être révoqué par ses électeurs pour cause de violation d'engagements. C'est pourquoi, la Constitution proscrit le mandat impératif et instaure le mandat représentatif et national.<sup>27</sup>

La durée du mandat parlementaire est de cinq (5) ans, soit la durée de la législature. En cas de vacance de siège, le Président de l'Assemblée Nationale saisit la Cour constitutionnelle qui déclare cette vacance. Il est alors organisé une élection partielle dans un délai de 3 mois. Cependant, aucune élection partielle ne peut être organisée dans les 12 derniers mois précédant le renouvellement général de l'Assemblée Nationale. Le mandat du Député élu au cours d'une élection partielle prend fin avec le renouvellement de l'Assemblée.

En cas de dissolution de l'Assemblée Nationale, dans les conditions prévues à l'article 42 de la Constitution, le mandat des Députés prend fin automatiquement. C'est ainsi que la première législature a pris fin avec une dissolution dans un contexte qui était marqué par une controverse entre la majorité et l'opposition à propos des élections générales de 1997.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Au titre des « anecdotes politiques étrangères », il faut rappeler que c'est le principe du mandat représentatif qui a justifié en France que les élus d'Alsace-Lorraine avaient continué à siéger à l'Assemblée Nationale, après que la France eut perdu ces provinces au profit de l'Allemagne. Cf. Formey (Simon-Louis), *La Constitution commentée article par article*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Hachette, 2000, p. 67.

<sup>28</sup> Selon une version officieuse, l'opposition voulait sortir le Président de la République des délais légaux des élections par une série de mouvements d'humeur et d'arguments juridiques par rapport notamment à la mise en place de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Pour se conformer aux termes de la Constitution, le Président n'aurait eu d'autre choix que de dissoudre l'Assemblée. Pour l'opposition, il s'agirait de s'assurer absolument de la transparence et de la régularité des scrutins, notamment de la présidentielle. Cette élection là fut un fiasco avec la démission en bloc de tous les concurrents du Président-candidat, à l'exception d'un seul qui servit de faire-valoir pour la tenue de l'élection présidentielle.

### **Extrait de l'Adresse à la Nation du Président Alpha Oumar Konaré lors de la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1997**

« Notre Constitution a confié au Président de la République des pouvoirs importants, en particulier qui font de lui le gardien de la Constitution et le chargent de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et d'assumer la continuité de l'État. Aussi, c'est après analyse approfondie de la situation et pour lever les hypothèques qui pèsent sur la suite de notre processus électoral que j'ai décidé, conformément à l'article 42 de la Constitution, de dissoudre l'Assemblée Nationale. Cette dissolution n'est inspirée que par ma volonté d'assurer la continuité d'un État démocratique dans notre pays. Elle ne saurait être vue comme un moyen d'arbitrer une crise entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale, comme l'atteste l'examen de la dernière motion de censure. Elle n'est pas non plus un acte de défiance vis-à-vis de nos élus de la nation qui se sont acquittés avec compétence, abnégation et patriotisme de leur mission tout au long de cette première législature. La dissolution a l'avantage de définir clairement les échéances électorales. L'article 42 de la Constitution prescrit, en effet, que les élections générales ont lieu 21 jours au moins et 40 jours au plus après la dissolution. Le gouvernement fixera de nouvelles dates, dans le respect de cette prescription constitutionnelle. »

(Source : Nouvel Horizon, N° 738 du 4 mars 1997, p. 4)

#### **1.2.4. L'indemnité parlementaire**

Le but de l'indemnité parlementaire est de mettre les Députés à l'abri du besoin pécuniaire et des tentations, pour qu'ils puissent librement exercer leur mandat parlementaire. Cela est d'autant plus nécessaire qu'ils sont appelés, comme nous le verrons dans la deuxième partie, à prendre des décisions capitales dans les domaines les plus importants et les plus sensibles de la vie publique, touchant aux intérêts des différents groupes de citoyens. Ces derniers peuvent ainsi être tentés d'influencer leur vote dans un sens qui n'est pas toujours celui de l'intérêt général. Par ailleurs, les Députés ont besoin d'un minimum de moyens matériels, logistiques, pour exercer leurs fonctions.

Les montants des indemnités varient selon les fonctions occupées au sein de l'Assemblée Nationale. Ainsi, les indemnités des responsables de l'institution parlementaire sont naturellement différentes de celles des autres Députés. Ils ont cependant en commun de connaître une augmentation progressive et sensible depuis la première législature.

##### **• Les indemnités des Députés**

L'indemnité des Députés comprend deux parties : une partie fixe, appelée indemnité parlementaire mensuelle non cumulable avec un autre traitement ou salaire ni avec une autre indemnité ayant le caractère d'une indemnité principale et calculée sur la base des indices de la fonction publique, et une indemnité de session, complétant la première.

Si en 1992, l'indemnité parlementaire était calculée sur la base de l'indice 750<sup>29</sup>, cet indice a été porté à 900 en 2002<sup>30</sup> et à 1200 en 2003.<sup>31</sup> Quant à l'indemnité de session, elle est passée de 8 500 francs CFA en 1992 à 15 000 francs CFA en 2002.<sup>32</sup> En 2003 et 2005, elle a été portée respectivement à 18 000,<sup>33</sup> francs et à 20 000 francs CFA.<sup>34</sup>

Depuis la troisième législature, les Députés bénéficient également d'une indemnité forfaitaire mensuelle de représentation de 300 000 mille francs CFA<sup>35</sup> et d'une indemnité mensuelle de logement de 75 000 francs CFA.<sup>36</sup>

- **Les indemnités des responsables de l'Assemblée Nationale**

L'indemnité parlementaire mensuelle du Président de l'Assemblée Nationale, calculée, depuis la première législature, sur la base de l'indice hors échelle 1050,<sup>37</sup> a connu une majoration puisque l'indice de calcul a été porté à 1500.<sup>38</sup> En plus de l'indemnité de session dont le montant est le même que perçoivent les autres Députés, il reçoit une indemnité mensuelle forfaitaire de représentation qui, de 100 000 francs CFA<sup>39</sup> durant les premières et deuxième législatures, est passée à 150 000 francs CFA.<sup>40</sup>

S'ils reçoivent les mêmes indemnités parlementaires mensuelles et de session que leurs collègues Députés, les autres membres du bureau de l'Assemblée Nationale, le Rapporteur Général de la Commission des Finances, de l'Économie, des Industries et du Plan, ainsi que les Présidents des groupes parlementaires et les Présidents des Commissions ont, en outre, des indemnités mensuelles de représentation.

Le montant de l'indemnité de représentation du Rapporteur Général de la Commission des Finances, de l'Économie et du Plan, a évolué de 30 000 francs CFA pendant les deux premières législatures<sup>41</sup> à 100 000 francs CFA au cours de la troisième législature.<sup>42</sup>

Les présidents des groupes parlementaires et les présidents des Commissions perçoivent, depuis 2003, la somme de 50 000 francs CFA<sup>43</sup> contre 20 000 francs CFA pendant les deux premières législatures.<sup>44</sup>

<sup>29</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi n° 92-035 portant Loi organique fixant les indemnités des députés.

<sup>30</sup> Article 15 de la Loi 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>31</sup> Article 15 (nouveau) de la Loi n° 03-001 du 7 février 2003 modifiant la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>32</sup> Article 2 de la Loi n° 92-035.

<sup>33</sup> Article 16 de la Loi 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>34</sup> Article 16 (nouveau) de la Loi 03-001 du 7 février 2003.

<sup>35</sup> Article 16 (nouveau) de la Loi n° 05-003 du 25 janvier 2005.

<sup>36</sup> Article 15 (nouveau) de la Loi n° 03-001 du 7 février 2003.

<sup>37</sup> Article 2 de la Loi n° 05-003 du 25 janvier 2005.

<sup>38</sup> Article 3 de la Loi n° 92-035 du 24 décembre 1992 et article 17 de la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>39</sup> Article 17 (nouveau) de la Loi n° 03-001 du 7 février 2003.

<sup>40</sup> Article 3 de la Loi n° 92-035 du 24 décembre 1992 et article 17 de la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

<sup>41</sup> Article 17 (nouveau) de la Loi n° 03-001 du 7 février 2003.

<sup>42</sup> Article 4 de la Loi n° 92-035 du 24 décembre 1992.

<sup>43</sup> Article 18 (nouveau) de la Loi n° 03-001 du 7 février 2003.

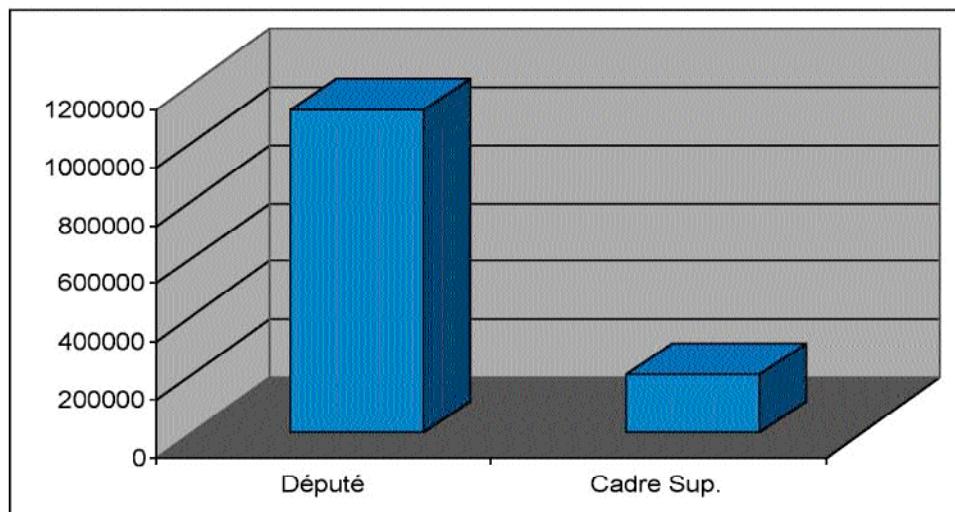
<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Article 4 de la Loi n° 92-035 du 24 décembre 1992 et article 18 de la Loi n° 02-010 du 5 mars 2002.

La troisième législature a également innové en accordant une indemnité de représentation 20 000 francs CFA aux Vice-présidents des Commissions et aux Vice-présidents des groupes parlementaires.<sup>46</sup>

Comme on peut le constater, les indemnités des parlementaires ont sensiblement augmenté ces dernières années. Ceci n'a pas manqué de soulever des polémiques dont la presse écrite s'est fait l'écho. Pour bon nombre de citoyens, le traitement des Députés, comme celui des membres de toutes les institutions de la République en général, est sans commune mesure avec celui des agents de l'État qui connaissent pourtant des situations difficiles. Ainsi, Ali Cissé fait une comparaison entre le traitement d'un député et celui d'un agent de la catégorie A de la fonction publique, illustrée par le graphique suivant. Il apparaît ainsi que le premier perçoit le sextuple du traitement du second.

**Graphique :** Comparaison entre le traitement mensuel d'un député et celui d'un cadre supérieur de la fonction publique en 2004.



**Source :** Ali Cissé, op. cit., p. 93.

<sup>46</sup> Article 18 (nouveau) de la Loi 03-001 du 7 février 2003.

### 1.2.5. Les autres avantages des Députés

En plus des indemnités, les Députés bénéficient depuis la première législature d'autres avantages dont le régime est fixé par la loi n° 92-34 du 13 juillet 1992. C'est ainsi que le Président de l'Assemblée Nationale bénéficie de la gratuité du logement, des fournitures d'eau, d'électricité, de téléphone et de la prise en charge par l'Assemblée Nationale du personnel attaché à sa résidence.<sup>47</sup>

Par ailleurs, les frais supportés par les Députés pour se rendre aux sessions et pour retourner à leurs circonscriptions sont remboursés. En outre, ils sont couverts par le régime de sécurité sociale de leur statut professionnel d'origine. Les avantages en matière de santé et de risques d'accident sont également étendus aux membres de leurs familles en ligne directe et au premier degré. Les parlementaires et leurs familles ont droit, pendant toute la législature, à un régime complémentaire d'assurance couvrant les frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques ainsi que les accidents de transport par voie aérienne et de surface.<sup>48</sup>

Comme privilèges accordés également aux membres du parlement, « *il y a des signes dont le port, par le député, lui confère des avantages particuliers allant de la respectabilité dans les cérémonies publiques jusqu'aux accès privilégiés à certains endroits... Des insignes (appelés souvent macarons) qui se portent de façon visible sur le vêtement, écharpes aux couleurs nationales à porter pour la solennité de certains événements, cocardes à disposer de façon apparente sur le véhicule du député* »<sup>49</sup>.

Pour le reste, après avoir accompli sa mission de représentant de la Nation, le Député a droit à une retraite parlementaire qui est proportionnelle à la durée de son mandat. Mais tout Député qui accomplit deux mandats bénéficie de l'entièreté de la retraite parlementaire.<sup>50</sup>

### 1.2.6. Le vote des Députés

Le droit de vote des Députés est personnel et égal, ce qui signifie qu'il appartient en propre au Député en tant que représentant et qu'aucune voix n'est supérieure à une autre. La délégation de vote est admise dans des conditions limitées et chaque Député ne peut recevoir qu'une seule délégation. Les situations dans lesquelles la délégation est autorisée sont les suivantes :

- Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;
- Mission temporaire confiée par le gouvernement ;
- Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;
- Participation aux travaux des Assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée Nationale ;
- En cas de session extraordinaire, absence du territoire national ;

<sup>47</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi 92-34 du 13 juillet 1992 fixant le régime des avantages des députés.

<sup>48</sup> Article 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi 92-34 du 13 juillet 1992.

<sup>49</sup> Moussa Balla Diarra, op. cit., p. 50.

<sup>50</sup> Article 3, alinéa 2, de la Loi 92-34 du 13 juillet 1992.

- Cas de force majeure appréciés par décision du Bureau de l'Assemblée Nationale.

La délégation indiquant le nom du Député déléguant ainsi que le motif de l'empêchement et la durée doivent être écrits, signés et adressés à ce dernier par le Député déléguant, avec une notification au Président de l'Assemblée Nationale avant le début du vote. Si la durée de la délégation n'est pas mentionnée, elle est accordée pour 8 jours renouvelables et devient caduque à l'expiration de ce délai. En cas d'urgence, le Député déléguant peut transmettre la délégation et la notification par télégramme certifié par un accusé de réception avec confirmation ultérieure.

Il faut enfin préciser que le vote a lieu à la fin des débats qui se déroulent dans la langue officielle du Mali, le français. Afin de permettre à tous les Députés de participer pleinement à ces débats, le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale prévoit, en cas de nécessité, le recours à des interprètes dans des conditions définies par le bureau de l'Assemblée Nationale. Si la question des langues nationales est une affaire extrêmement délicate dans des pays qui ressemblent à des Tours de Babel<sup>51</sup>, l'utilisation forcée des interprètes peut parfois donner lieu à des situations cocasses. On a ainsi vu sous la troisième législature un Député s'adresser à l'Assemblée dans une langue nationale à travers un interprète et corriger ce dernier qui, selon lui, avait déformé ses propos. Une autre fois, c'est la question de savoir qui du Député ou de l'interprète devait se tenir devant le microphone qui avait fait l'objet d'un débat interminable.

Les citoyens élus, dans les conditions requises que nous venons d'examiner, acquièrent le statut de Député et siègent désormais à l'Assemblée Nationale dont il faut maintenant décrire l'organisation.

---

<sup>51</sup> Le cas du Mali est certainement à nuancer, puisque le bambara est devenu une véritable langue véhiculaire parlée par la grande majorité de la population du pays.

# Chapitre II

## COMMENT L'ASSEMBLÉE NATIONALE EST-ELLE ORGANISÉE ?

L'Assemblée Nationale, en raison des missions importantes qui lui sont dévolues, est une énorme machine de travail dont l'organisation fait ressortir des organes bien structurés, avec des compétences déterminées. En nous fondant sur les dispositions du Règlement intérieur et du Règlement administratif, nous pouvons distinguer les organes de direction, les organes de travail et les services administratifs d'appui.

Avant d'aborder ces organes, il faut souligner que l'ouverture de la première séance de la législature se fait avec la mise en place d'un Bureau d'âge composé du doyen d'âge et des deux plus jeunes Députés présents. La séance est présidée par le doyen d'âge jusqu'à l'élection du Président de l'Assemblée Nationale. Avant cette élection, aucun débat ne peut avoir lieu.

### 2.1. LES ORGANES DE DIRECTION

Les organes de direction sont un ensemble dont émerge incontestablement le Président. Ils comprennent le Bureau de l'Assemblée Nationale et la Conférence des Présidents.

#### 2.1.1. Le Bureau de l'Assemblée Nationale

Le Bureau est l'organe de direction principal de l'Assemblée Nationale. En tant que tel, il est responsable de l'organisation et de la direction de tous les services. En vertu de l'article 15 du Règlement intérieur, « *il détermine par des actes réglementaires internes l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée Nationale. Il veille également à l'application par eux des dispositions du Règlement intérieur.* »

Le Bureau est élu au début de la session et comprend 19 membres<sup>52</sup> qui sont :

- Un Président ;
- Huit Vice-Présidents ;
- Deux Questeurs ;

Huit secrétaires parlementaires.

<sup>52</sup> Ce nombre évolue en fonction de la configuration du parlement. Durant la première législature, le Bureau de l'Assemblée Nationale comprenait 11 membres. Ce nombre a été porté à 15 durant la deuxième législature. Le changement du nombre de membres du Bureau est surtout fonction de la configuration de l'Assemblée Nationale : plus il y a de partis représentés à la Chambre, plus il faut chercher un équilibre qui conduit à augmenter le nombre des membres de l'organe dirigeant.

Dans ce bureau, seul le Président de l'Assemblée Nationale est élu pour toute la durée de la législature. Les autres postes sont renouvelés chaque année. En vertu de l'article 11 du Règlement intérieur, « *l'élection des Vice-Présidents, des Questeurs et des Secrétaires Parlementaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée Nationale* ». Cela exige de la part des groupes parlementaires des négociations assez longues et des compromis sur d'autres aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

Ainsi, pendant la deuxième législature, dans le Bureau élu en octobre 2000, « *les alliés du parti majoritaire et l'opposition dite parlementaire se sont vus accorder trois postes de Vice-Président sur les six... Le même esprit de partage fait octroyer trois des postes de Secrétaires parlementaires à l'opposition parlementaire (UDD - deux postes) et à la mouvance présidentielle PARENA - un poste). Le poste de second Questeur a été également confié à un représentant de l'opposition dite parlementaire venant de l'UDD* ».<sup>53</sup> Ce faisant, l'équilibre n'est pas toujours facile à atteindre. En effet, lors du renouvellement du Bureau, en décembre 2005, le Rassemblement Pour le Mali (REM) a refusé le poste de sixième Vice-Président en arguant du fait qu'il avait le plus grand nombre de Députés. Ses adversaires, eux, estimaient qu'ayant déjà la Présidence du Parlement, il ne pouvait avoir un autre plus poste élevé dans le Bureau. Les Députés du RPM ont ainsi boycotté l'élection en se retirant de la salle et le poste a été attribué au MPR<sup>54</sup>.

• **Le Président**

Le Président est la plus haute autorité de l'Assemblée Nationale. Ses attributions, contenues dans la Constitution et dans le Règlement intérieur de l'Assemblée, font de lui le troisième des personnalités les plus importantes de l'État. On peut donc distinguer les attributions du Président d'une part pour la direction de l'Assemblée Nationale et, d'autre part, en rapport avec les autres institutions de la République.

• **Le Président et la direction de l'Assemblée Nationale**

Dans ce domaine, les attributions du Président portent sur :

- La présidence des réunions du Bureau de l'Assemblée Nationale, de la
- Conférence des Présidents, des séances solennelles et plénières ainsi que des manifestations officielles au sein de l'institution parlementaire ;

<sup>53</sup> « *Évaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mali : mise en œuvre des fonctions parlementaires* », Bamako, PNUD-Mission DDL, 2002, p. 17.

<sup>54</sup> Cette question a fait l'objet d'une saisine de la Cour Constitutionnelle qui, par l'arrêt n° 06-173/CC du 15 septembre 2006, a débouté les plaignants. Comme l'explique l'ancien Président de l'Assemblée Nationale, Ali Nouhoum Diallo, en l'absence de formulation claire du Règlement Intérieur, les partis ont toujours agi en fonction de leurs intérêts et des alliances. Ainsi, en 1992, l'Adéma-P.A.S.J. qui était majoritaire a donné la première vice-présidence du Bureau à son allié, le RDA, qui ne comptait que six (6) Députés alors que le CNID, parti d'opposition, en avait neuf (9). Ce parti, ayant protesté, a pu avoir la première vice-présidence au cours des renouvellements successifs. Au début de la troisième législature, si Ibrahim Boubacar Keita a été élu président de l'Assemblée Nationale en tant que chef de fil d'Espoir 2002, la première vice-présidence n'a pas été octroyée à l'Adéma-P.A.S.J. qui vient après le RPM, par le nombre de Députés (36), mais au CNID qui ne compte que 12 Députés (entretien du 14 octobre 2006).

- La police des débats de l'Assemblée Nationale ;
- La signature des textes ayant fait l'objet de délibération de l'Assemblée Nationale ;
- La nomination aux emplois administratifs au niveau de l'Assemblée Nationale ;
- L'ordonnancement du budget de l'Assemblée Nationale.

- **Le Président et les autres institutions de la République**

Le Président de l'Assemblée Nationale est un élément clé du système institutionnel du pays dans la mesure où :

- Il nomme trois des neuf membres de la Cour Constitutionnelle<sup>55</sup> ;
- Il saisit (avec le Premier ministre) la Cour Constitutionnelle pour constater l'empêchement absolu ou définitif du Président de la République d'exercer sa fonction<sup>56</sup> ;
- Il assure l'intérim du Président de la République en cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit<sup>57</sup> ;
- Il est consulté par le Président de la République en cas de dissolution de l'Assemblée Nationale<sup>58</sup> ou de recours aux pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 50 de la Constitution ;
- Il peut déférer les lois, hormis les lois organiques, avant leur promulgation, devant la Cour Constitutionnelle.<sup>59</sup>

- **Les Vice-Présidents**

Ils ont pour rôle de remplacer le Président en cas d'absence ou d'empêchement. Cette suppléance se fait dans l'ordre de préséance et ne vaut que de façon temporaire. Il faut donc comprendre que lorsqu'un vice-président préside une séance, il exerce les mêmes droits de direction et de police que le Président de l'Assemblée Nationale.

La vacance ou l'empêchement définitif du Président, dûment constaté par le Bureau de l'Assemblée Nationale, donne lieu à l'élection d'un nouveau Président à la plus prochaine séance de l'institution.

---

<sup>55</sup> Article 91 de la Constitution.

<sup>56</sup> Article 36 de la Constitution.

<sup>57</sup> Article 36 de la Constitution.

<sup>58</sup> Article 42 de la Constitution.

<sup>59</sup> Article 88 de la Constitution.

- **Les Questeurs**

Ils travaillent sous la direction et le contrôle du Président de l'Assemblée Nationale. Chargés des services administratifs et financiers de l'Assemblée Nationale, ils donnent obligatoirement leur avis sur toute nouvelle dépense. Ils sont chargés de la préparation du budget sous la direction du Président et en accord avec le Bureau.

- **Les Secrétaires parlementaires**

Ils veillent à la bonne rédaction des procès-verbaux dont ils donnent lecture en cas de demande. Les Secrétaires parlementaires ont une importance capitale dans les délibérations. Ils sont notamment chargés d'inscrire les Députés qui demandent la parole, de contrôler les appels nominaux, de constater les votes et de dépouiller les scrutins. Enfin, à l'issue des délibérations, l'un des Secrétaires parlementaires signe avec le Président les textes adoptés.

Cela dit, une analyse de la distribution des compétences au sein de l'Assemblée Nationale a révélé que « *le Bureau est [...] assez peu déterminant dans la qualité du travail législatif et la mise en léger retrait des Vice-présidents et des Secrétaires parlementaires tranche avec le domaine de compétence très étendu donné aux Questeurs... »*<sup>60</sup>

Par ailleurs, « *le relatif désœuvrement des Vice-présidents est, dans les faits, atténué par la mise sous leur autorité de certains secteurs d'activités de l'Assemblée Nationale* ».<sup>61</sup>

### **2.1.2. La Conférence des Présidents**

La Conférence des Présidents comprend les Vice-Présidents, les Présidents des groupes parlementaires, les Présidents des Commissions Générales et le Rapporteur Général de la Commission des finances. Présidée par le Président de l'Assemblée Nationale, elle examine l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée et fait des propositions. Elle joue un rôle important dans l'organisation des délibérations de l'Assemblée Nationale, ainsi que nous le verrons plus loin.

## **2.2. LES ORGANES DE TRAVAIL**

Ils sont constitués par les commissions parlementaires et les groupes parlementaires.

### **2.2.1. Les Commissions parlementaires**

Ce sont des structures au sein de l'Assemblée Nationale dont le rôle est de préparer la délibération de la loi en séance plénière ou d'assurer une fonction de contrôle politique ou encore de contrôle interne.

Il faut distinguer les commissions générales, les commissions d'enquête et la commission de contrôle.

<sup>60</sup> « *Évaluation sur les capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale* », op. cit. p. 18.

<sup>61</sup> Ibidem.

- **Les Commissions générales**

On peut également les appeler Commissions de législation, puisqu'elles ont pour rôle essentiel d'examiner les projets ou propositions de loi. Conformément à l'article 28 du Règlement intérieur, « *chaque année, après l'élection du Bureau définitif, l'Assemblée Nationale constitue onze (11) commissions générales de vingt et un (21) membres au plus chacune, à l'exception de la Commission des Finances, de l'Économie et du Plan* ». Ces Commissions sont les suivantes :

- Commission des travaux publics, de l'habitat et des transports ;
- Commission de l'éducation, de la culture et de la communication ;
- Commission de la santé, des affaires sociales et de la solidarité ;
- Commission de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile ;
- Commission de l'énergie, des industries, des mines et des technologies ;
- Commission des finances, de l'économie et du plan ;
- Commission des lois constitutionnelles, de la législation, de la justice et des institutions de la République ;
- Commission de l'Administration territoriale et de la décentralisation ;
- Commission des affaires étrangères, des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine ;
- Commission du développement rural et de l'environnement ;
- Commission du travail, de l'emploi, de la promotion des femmes, de la jeunesse et des sports.

Comme on peut le constater, la dénomination des commissions générales recoupe le plus souvent celle des Ministères. Il est donc aisément de comprendre que l'Assemblée Nationale veut couvrir tous les secteurs d'intervention du Gouvernement qui sont également ceux de la vie nationale. Cela règle donc facilement, la question de savoir quelle commission doit être saisie au fond lors du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi.

L'inscription dans une commission générale est une obligation pour tous les Députés, mais nul ne peut être membre titulaire de plus de deux commissions générales. En revanche, tout Député peut, sans voix délibérative, prendre part aux travaux des commissions dont il n'est pas membre titulaire.

Chaque commission élit un bureau qui comprend un président, un vice-président et un rapporteur. Ce dernier, sauf pour la Commission des Finances, de l'Économie et du Plan, est seulement nommé à l'occasion de l'examen d'une affaire.

Il convient de rappeler que le nombre de commissions était de sept (7) au cours des deux premières législatures.

- **Les commissions d'enquête**

Ce sont des commissions spéciales que l'Assemblée Nationale met en place pour enquêter sur des objets déterminés. Une commission spéciale est créée par une délibération qui détermine également la procédure à suivre pour la nomination de ses membres.

### **La Commission de contrôle**

C'est une commission de 15 membres chargée du contrôle de la comptabilité et de la gestion des crédits inscrits au budget de l'Assemblée Nationale. Elle reçoit des questeurs un rapport trimestriel sur l'état des crédits et la situation des dépenses et soumet, à son tour, un rapport de contrôle trimestriel au Bureau de l'Assemblée Nationale. À la fin de l'exercice budgétaire, le Bureau transmet à la Section des Comptes de la Cour Suprême le compte définitif annuel de la gestion.

### **2.2.2. Les groupes parlementaires**

Ce sont des formations réunissant les Députés ayant en principe les mêmes affinités, opinions ou objectifs politiques. Les groupes parlementaires servent de plates-formes aux élus pour faire valoir leurs idéaux et se caractérisent par une certaine discipline de vote. Dans la configuration parlementaire actuelle, chaque groupe comprend au moins cinq (5) Députés. Un même Député ne peut faire partie que d'un seul groupe. Mais un Député peut être non inscrit ou simplement apparenté à un groupe.

L'apparentement à un groupe parlementaire est la situation dans laquelle un Député, sans être membre à part entière du groupe, y est rattaché sans être tenu de respecter la discipline de vote. À la suite de la désagrégation du groupe parlementaire SADI, cinq Députés élus à Koutiala s'en sont retirés et ont décidé de créer un nouveau groupe dénommé Liberté - Justice - Solidarité (LJS). Un sixième Député de SADI, M. Noumoutié Sogoba, qui n'a pas suivi le mouvement s'est retrouvé, un moment, non inscrit avant de rejoindre le groupe du Collectif des Indépendants (CODI).

Les groupes parlementaires se font connaître à l'Assemblée Nationale en remettant à la présidence de l'institution une déclaration politique signée de leurs membres, des Députés apparentés et du président du groupe. Chaque groupe se dote d'un bureau et le Bureau de l'Assemblée met à sa disposition un secrétariat. En rapport avec le nombre des groupes parlementaires, la salle de délibération est divisée en autant de secteurs. Cette division est effectuée par le Président de l'Assemblée Nationale en présence des représentants des différents groupes.

Le Président de l'Assemblée Nationale est informé de toute modification de la composition d'un groupe à la suite d'une démission, d'une radiation, d'une adhésion ou d'un apparentement.

Au moment de la formation de la troisième législature, en juillet 2002, l'Assemblée Nationale comprenait les huit (8) groupes parlementaires suivants :

■ Groupe RPM-MPR-RDT-PIDS	50 députés
■ Groupe ARD	52 députés
■ Groupe CNID	13 députés
■ Groupe CODI (Collectif des Indépendants)	11 députés
■ Groupe ACC	10 députés
■ Groupe CDS-PDJ	5 députés
■ Groupe SADI	6 députés

En fait, la configuration inédite de cette législature, en comparaison avec les deux précédentes durant lesquelles l'Adéma-P.A.S.J. avait la majorité absolue, a été créée par une situation où, en l'absence de majorité absolue, les partis ont dû composer pour mettre en place le Bureau dont la présidence est revenue à celui qui recelait les meilleurs atouts : l'honorable Ibrahim Boubacar Keita. Chef de file du groupe parlementaire qui détenait la majorité relative à l'Assemblée Nationale, il était aussi le candidat classé troisième à l'élection présidentielle de 2002.

Sur la base des compromis adoptés par les différents groupes, l'Assemblée Nationale se trouvera dans une situation sans majorité ni opposition reconnue. En effet, tous les partis politiques ont adhéré au programme du Chef de l'État et l'Assemblée Nationale dans son ensemble est acquise au Président de la République. Cette situation, que par euphémisme on a dénommé « gestion consensuelle du pouvoir », est justifiée par « le souci » d'aider le Président de la République à gérer le pays dans un climat politique apaisé. Mais elle a, dans le même temps, déplacé de facto la question des rapports de l'Assemblée Nationale au Gouvernement vers le Président de la République et créé un déficit démocratique par défaut d'opposition. Cela dit, depuis quelque temps l'édifice consensuel paraît se lézarder. L'approche des échéances électorales de 2007 (présidentielles et législatives) pourrait en approfondir les craquelures.

Déjà, les groupes parlementaires sont toujours au nombre de huit (8), mais leur configuration, parfois même leur dénomination, a changé au gré des intérêts stratégiques, des opportunités, des transhumances politiques, des démissions, des alliances et des mésalliances, etc. En effet, les alliances de 2002 ont presque toutes éclaté. L'esprit partisan a pris le dessus, l'instinct de conservation aussi. L'échiquier politique s'est enrichi d'un nouveau parti, l'Union pour la République et la Démocratie (URD), qui se considère aujourd'hui comme la troisième force politique du pays. Si les partis RPM et Adéma-P.A.S.J. sont parvenus à consolider leur leadership, il en est tout autrement de SADI qui a disparu du paysage de la Chambre, cinq (5) de ses représentants ayant démissionné de leur mouvement pour constituer une nouvelle formation dénommée Liberté-Justice-Solidarité (LJS). Le 6<sup>e</sup> a rejoint le groupe du Collectif des Indépendants (CODI). Le CNID semble se maintenir, quoiqu'en légère baisse de performance. En revanche, et cela n'est point surprenant au

regard de la désaffection générale de la population vis-à-vis de la politique, le groupe des indépendants gagne du terrain. Quant aux partis faiblement représentés à l'Assemblée Nationale, ils ne doivent leur survie qu'à leur regroupement dans un ou deux groupes, peu homogènes, mais qui répondent du moins au critère du nombre pour constituer un groupe parlementaire.

En juin 2006, voici la configuration des groupes parlementaires :

■ Groupe RPM-RDT	42 Députés
■ Groupe Adéma-P.A.S.J.-PASJ	36 Députés
■ Groupe URD-RAMAT	21 Députés
■ Groupe CODI	14 Députés
■ Groupe CNID	12 Députés
■ Groupe CDS-PDJ-PIDS-MPR	10 Députés
■ Groupe ACC	7 Députés
□ Groupe LIBERTÉ - JUSTICE - SOLIDARITÉ	5 Députés

#### LISTE NOMINATIVE DU GROUPE PARLEMENTAIRE RPM-RDT

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Mme Sangaré Oumou Ba	RPM	C II (Bamako)
2	Moussa Badiaga	RPM	Nara
3	Siaka Batouta Bagayoko	RPM	Kati
4	Bakoni Ballo	RPM	C V (Bamako)
5	Bréhima Bomboté	RPM	C III (Bamako)
6	Modibo Camara	RPM	Kati
7	Mme Dicko Djénéba Cissé	RPM	C II (Bamako)
8	Sidaty Cissé	RPM	Ansongo
9	Amadou Bakary Coulibaly	RPM	Niono
10	Lamine Dessé coulibaly	RPM	San
11	Almousteck Ag Loudag Dag	RPM	Ansongo
12	Issa Dembélé	RPM	Dioila
13	Mme Cissé Minata Diarra	RPM	Kolokani
14	Mme Tounkara Djénèbou Diarra	RPM	C I (Bamako)
15	Mamadou Diarrassouba	RPM	Dioila
16	Karounga Diawara	RPM	Ségou
17	Djibril Dicko	RPM	Kati
18	Hady Djigandé	RPM	Teninkou
19	Haby Doucouré	RPM	Ségou
20	Abderrhamane Hamane	RPM	Tombouctou
21	Bilal Keita	RPM	Nara
22	Ibrahim Boubacar Keïta	RPM	C. IV (Bamako)
23	Me Harouna Keïta	RPM	C. VI (Bamako)

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
24	Boubou Koïta	RPM	C. I (Bamako)
25	Foulaké Koné	RPM	San
26	Modibo Makanguilé	RPM	Nara
27	Fatimata Niambali	RPM	San
28	Amadou Ali Niangadou	RDT	Ségou
29	Adama Sacko	RPM	Kati
30	Mme També Saran Sangaré	RPM	Ségou
31	Mme Touré Kany Sangaré	RPM	CVI (Bamako)
32	Issaka Sidibé	RPM	Koulikoro
33	Ibrahim Sogoba	RPM	San
34	Mme Sangaré Mariam Togola	RPM	Dioïla
35	Boubacar Touré	RPM	Niono
36	Sékou Touré	RPM	Kati
37	Diahara Traoré	RPM	Ségou
38	Makan Traoré	RPM	Kolokani
39	Mme Traoré Oumou Traoré	RPM	Kati
40	Moussa dit Sadio Traoré	RPM	Barouéli
41	Karim Yossi	RPM	Bankass
42	Housseini Guindo	RPM	Sikasso

Source : Assemblée Nationale du Mali.

GROUPE PARLEMENTAIRE ADÉMA-P.A.S.J.-PASJ			
N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Alghabass Ag Intalla	Adéma-P.A.S.J.	Kidal
2	Mohamed Ag Ould dit Atta	Adéma-P.A.S.J.	Rharous
3	Souleymane Camara	Adéma-P.A.S.J.	Diéma
4	Mahamadou Cissé	Adéma-P.A.S.J.	Kayes
5	Ibrahima Coulibaly	Adéma-P.A.S.J.	C. V Bamako
6	Amadou Dama	Adéma-P.A.S.J.	Koro
7	Fassirima Dembélé	Adéma-P.A.S.J.	Bafoulabé
8	Konimba Dembélé	Adéma-P.A.S.J.	Sikasso
9	Ali Nouhoum Diallo	Adéma-P.A.S.J.	Douentza
10	Mamadou Diallo	Adéma-P.A.S.J.	Bafoulabé
11	Sidi Diawara	Adéma-P.A.S.J.	Nioro
12	Moustapha Dicko	Adéma-P.A.S.J.	Douentza
13	Ousmane Dienta	Adéma-P.A.S.J.	Macina
14	Hamadoune H. Goro	Adéma-P.A.S.J.	Koro
15	M. ElMaouloud Ag Hamada	Adéma-P.A.S.J.	Goundam
16	Bajan Ag Hamatou	Adéma-P.A.S.J.	Ménaka

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
17	Assarid Ag Imbarcaouane	Adéma-P.A.S.J.	Gao
18	Mohamed Ag Intalla	Adéma-P.A.S.J.	Kidal
19	Mamadou Koumaré	Adéma-P.A.S.J.	Bankass
20	Arboncana Boubeye Maiga	Adéma-P.A.S.J.	Gao
21	Oumar Maiga	Adéma-P.A.S.J.	Yororssو
22	Abouzeidi Ousmane Maiga	Adéma-P.A.S.J.	Gao
23	Moussa Menta	Adéma-P.A.S.J.	Bandiagara
24	Mahamadou N'diaye	Adéma-P.A.S.J.	Nioro
25	Mahamane Santara	Adéma-P.A.S.J.	Djenné
26	Ibya Ag Sidi	Adéma-P.A.S.J.	Abéïbara
27	Lassana Sidibé	Adéma-P.A.S.J.	Macina
28	Mody Sissoko	Adéma-P.A.S.J.	Bafoulabé
29	Habib Sofara	Adéma-P.A.S.J.	Djenné
30	Niaga Tembely	Adéma-P.A.S.J.	Bandiagara
31	Issa Togo	Adéma-P.A.S.J.	Koro
32	Mahamadou Tolo	Adéma-P.A.S.J.	Koro
33	Oundé Toulema	Adéma-P.A.S.J.	Tominian
34	Yassa Traoré	Adéma-P.A.S.J.	Diéma
35	Abdoulaye Frédéric Traoré	Adéma-P.A.S.J.	Sikasso
36	Sanaindé Yalcouyé	Adéma-P.A.S.J.	Bandiagara

Source : Assemblée Nationale du Mali.

GROUPE PARLEMENTAIRE URD-RAMAT			
N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Cheickna Hamala Bathily	URD	Nioro
2	Baba Oumar Boré	URD	Kita
3	Moussa Cissé	URD	Kayes
4	Niankan Dabou	URD	Tominian
5	Ange Marie Dakouo	URD	Tominian
6	Amidou Danioko	URD	Sikasso
7	Namory Dembélé	URD	Kita
8	Bakary Diawara	URD	Kayes
9	Mamadou Awa Gassama	URD	Yélimané
10	Baye Ag Hamdi	URD	Tessalit
11	Makan Doh Koné	URD	Yorosso
12	Moussa Sangaré	URD	Yanfolila
13	Korian Sidibé	URD	Yanfolila
14	Bobo Tounkiara	URD	Kita
15	Daouda Touré	URD	Kayes

16	Oumar Abdoulaye Touré	URD	Goundam
17	Arsène Jean Maurice Traoré	URD	Kita
18	Aguissa Dicko	RAMAT	Nianfuké
19	Madjou H. Maïga	RAMAT	Nianfuké
20	Tidiani Guindo	URD	Bankass
21	Samba Yattassaye	URD	Mopti

Source : Assemblée Nationale du Mali.

#### GROUPE PARLEMENTAIRE « LES INDÉPENDANTS »

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Sériceli Magassa	Indépendant	Kéniéba
2	Yacouba Magassouba	Indépendant	Kangaba
3	Bakary Niambélé	Indépendant	Sikasso
4	Almoustapha Sanogo	Indépendant	Sikasso
5	Youssouf Sidibé	Indépendant	Sikasso
6	Cheickna Sidibé	Indépendant	Dioïla
7	Mamadou Gaoussou Simpara	Indépendant	Banamba
8	Foutango dit Baba Sissoko	Indépendant	Kéniéba
9	Hamadaou Sylla	Indépendant	Banamba
10	Ascofaré Oulématou Tamboura	Indépendant	Téninkou
11	Mamadou Baba Traoré	Indépendant	Diré
12	Boubacar Boiré	Indépendant	Dioïla
13	Noumoutié Sogoba	Indépendant	Koutiala
14	Boubacar dit N'Golo Tangara	Indépendant	Niono

Source : Assemblée Nationale du Mali.

#### GROUPE PARLEMENTAIRE CNID-FYT

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Tiémoko Dembélé	CNID-FYT	Kadiolo
2	Amadou Diarra	CNID-FYT	Kadiolo
3	Fanta Manthiny Diarra	CNID-FYT	CV (Bamako)
4	Karounga Diawara	CNID-FYT	Ségou
5	Oumar Goita	CNID-FYT	Kolondiéba
6	Yaya Haïdara	CNID-FYT	Bla
7	Mamadou Kané	CNID-FYT	Kolokani
8	Ibrahima Koné	CNID-FYT	Kolondiéba
9	Ibrahima Vieux N'diaye	CNID-FYT	Kati
10	Cheick Amadou Tidiani Nimaga	CNID-FYT	Barouéli

11	Mountaga Tall	CNID-FYT	Ségou
12	Demba Traoré	CNID-FYT	CVI (Bamako)
13	Madani Traoré	CNID-FYT	Ségou

Source : Assemblée Nationale du Mali.

GROUPE PARLEMENTAIRE CDS-PDJ-PIDS-MPR			
N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Abdoul Ba	PDJ	Kayes
2	Mamadou Bagayogo	CDS	Bougouni
3	Mama Doumbia	CDS	Bougouni
4	N'fa Zoumana Sangaré	CDS	Bougouni
5	Seydou Togola	CDS	Bougouni
6	Samou Sangaré	PIDS	Barouéli
7	Mamadou Bouaré	MPR	Bla
8	Kissima Mangané	MPR	Koulikoro
9	Oumar Kanouté	MPR	C IV Bamako
10	Mamadou Lamine Haidara	MPR	C II Bamako

Source : Assemblée Nationale du Mali.

GROUPE PARLEMENTAIRE ACC			
N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Mohamed Baye Diallo	BDIA	Bourem
2	Mahamane Diarra	PDR	Youwarou
3	Kaourou Doucouré	PARENA	Yélimané
4	Mohamed Ould Matali	BDIA	Bourem
5	Me Kassoum Tapo	RND	Mopti
6	Ibrahima Tembely	RND	Mopti
7	Aliou Youssouf Traoré	BDIA	Bla

Source : Assemblée Nationale du Mali.

GROUPE PARLEMENTAIRE LJS			
N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
1	Yritié Yacouba Bagayogo	LJS	Koutiala
2	Dramane Coulibaly	LJS	Koutiala
3	Kary Coulibaly	LJS	Koutiala

N°	Prénom et nom	Parti politique	Circonscription
4	Yacouba Dao	LJS	Koutiala
5	Adama Goïta	LJS	Koutiala

Source : Assemblée Nationale du Mali.

### 2.3. LES SERVICES ADMINISTRATIFS D'APPUI

Les services administratifs d'appui sont régis par le Règlement administratif N° 93-001/AN-RM du 10 août 1993 fixant l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée Nationale. Ils comprennent notamment le secrétariat législatif, le secrétariat administratif et financier et des services rattachés. Ils sont dirigés par le Secrétaire général de l'Assemblée Nationale.

#### 2.3.1. Le Secrétaire général

Le Secrétaire général « veille à la bonne application des textes réglementaires et au respect des procédures ».<sup>62</sup> Il est le principal conseiller du Président de l'Assemblée Nationale pour ce qui concerne la conduite des débats et l'application du Règlement intérieur. En outre, il assure la direction et la coordination de tous les services et organes de l'institution.

- La fonction d'appui au Président et aux autres organes de l'Assemblée Nationale**  
Le Secrétaire général est chargé de l'organisation des réunions des organes de direction de l'Assemblée Nationale et des séances plénières.

Il assiste à ces réunions dont il est responsable de la tenue des procès-verbaux. Il assiste le Président en séance, avec pour mission de diffuser ses instructions et de veiller à leur exécution. Il sert aussi de conseiller juridique au Président de l'Assemblée Nationale et l'appuie dans l'observation stricte du Règlement intérieur dans la conduite des débats.<sup>63</sup> Il propose au Président des décisions touchant à la situation administrative des agents (notations, avancements, avantages, etc.) et à l'amélioration des performances de l'ensemble des services de l'Assemblée Nationale.

- La fonction de direction de services**

Le Secrétaire général est également responsable de l'exécution des directives et instructions des organes de l'Assemblée Nationale par le biais des services administratifs. Il doit, pour s'acquitter de cette responsabilité, exercer un contrôle sur leurs activités.

<sup>62</sup> Article 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

<sup>63</sup> Entretien du 14 octobre 2006.

- **La fonction de coordination**

Dans tout système bien organisé, la division du travail entre les différents éléments ne peut produire de résultat satisfaisant que lorsqu'il y a une bonne coordination. C'est ainsi que le Secrétaire général a en charge d'organiser les réunions de coordination des chefs de services du Secrétariat général relativement aux questions intéressant l'ensemble de l'institution ou pouvant avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement de l'Assemblée Nationale. Il doit aussi veiller à maintenir et à améliorer les relations avec les administrations et organismes extérieurs. Pour ce faire, le Secrétaire général est assisté d'un Secrétaire général adjoint qui le supplée dans l'exercice de ses fonctions. En outre, il dispose de deux services qui lui sont rattachés : le secrétariat particulier et le bureau central du courrier.

### 2.3.2. Le Secrétariat législatif

Le Secrétariat législatif est un important service dont il convient de voir les missions et l'organisation.

- **Les missions**

Selon l'article 10 du Règlement administratif, le Secrétariat législatif a pour missions :

- La recherche des renseignements de tous ordres concernant les membres de l'Assemblée Nationale, notamment le statut des Députés et les questions relatives au mandat parlementaire ;
- La préparation des opérations de constitution de l'Assemblée Nationale, d'ouverture des sessions, d'élection par l'Assemblée à divers organismes ;
- L'analyse des requêtes en contestation d'élection et les décisions éventuelles de rejet de ces décisions ;
- L'enregistrement des déclarations politiques des groupes, des adhésions et des démissions de leurs membres ;
- L'enregistrement des dépôts des projets et propositions de loi, des amendements, rapports, avis, motions, inscription de parole, demande de scrutins, opposition ;
- La préparation de l'ordre du jour et du dossier des membres du Bureau en vue de la séance publique ;
- Le suivi de la jurisprudence constitutionnelle et parlementaire ;
- Le relevé des précédents et la confection du code des précédents ;
- L'enregistrement des scrutins ;
- La rédaction et la publication des procès-verbaux (sommaire et in extenso) ;
- L'assistance aux commissions (secrétariat, convocations, tenue des procès-verbaux, rappel au règlement).

- **L'organisation du Secrétariat législatif**

Le Secrétariat législatif est dirigé par un chef de service, nommé par le Président de l'Assemblée Nationale. Il comprend trois divisions : la division des séances et des procès-verbaux, la division des commissions et la division de la documentation et de la presse. Chacune des divisions est placée sous la responsabilité d'un chef de division, agissant sous l'autorité et le contrôle du Secrétaire législatif. Les divisions sont organisées en sections ayant des tâches déterminées.

Il convient de mentionner une catégorie d'agents rattachés au Secrétariat législatif, mais ne ressortissent pas dans le Règlement administratif. Il s'agit des Assistants parlementaires qui jouent un rôle déterminant dans le travail parlementaire. Leur présence dans la configuration d'ensemble de l'Assemblée Nationale est une innovation de la troisième République. Ayant une mission générale d'appui des Commissions générales, ils sont censés avoir été recrutés, au départ, parmi les fonctionnaires expérimentés et les anciens Députés relevant de la catégorie A de la fonction publique. À partir de 1999, cinq agents législatifs ont été recrutés, sur une base contractuelle, et formés pour devenir des assistants parlementaires. Dans leur mission d'appui technique aux Députés, les assistants parlementaires ont pour principales tâches :

- La recherche documentaire, l'étude et le commentaire des projets de loi ;
- L'identification des personnes-ressources susceptibles d'apporter une expertise aux Députés, l'élaboration du calendrier de leur réception, ainsi que les questionnaires à leur soumettre ;
- Le suivi des débats des commissions et l'appui aux rapporteurs ;
- Le suivi de la frappe des rapports des commissions en vue de leur présentation en séance plénière.

Pour l'instant, il y a généralement un assistant parlementaire par commission, quelques rares commissions en ont deux, mais cela demeure insuffisant. En effet, une étude diagnostique des capacités de l'Assemblée Nationale a révélé que « *la faiblesse de l'assistance parlementaire n'est toujours pas entièrement réparée puisqu'aucun quota n'a été fixé pour la dotation des Commissions en assistants parlementaires et ceux actuellement en fonction paraissent avoir été répartis de manière arbitraire. En outre, des présidents de Commissions ont exprimé de sérieuses critiques sur certains assistants mis à leur disposition. Ces derniers, qui relèvent de la Fonction Publique, paraissent avoir choisi l'Assemblée Nationale comme solution d'attente et ne s'impliqueraient guère dans l'exécution de leurs fonctions. Les remarques les plus fréquemment entendues concernent l'absentéisme, la non prise en charge du travail administratif et une tendance à se substituer aux Députés dans les débats en Commission. Les assistants de leur côté font remonter des griefs portant surtout sur un manque de considération de la part de leurs employeurs. Il est donc nécessaire que les rapports Commissions Assistants parlementaires soient éclaircis afin que les premières obtiennent des seconds l'appui attendu.* »<sup>64</sup>

<sup>64</sup> « *Évaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mali : mise en œuvre des fonctions parlementaires* », Bamako, PNUD, mai 2000, p. 26.

### **2.3.3. Le Secrétariat administratif et financier**

Le Secrétariat administratif et financier est dirigé par un chef de service, cadre supérieur nommé par le Président de l'Assemblée Nationale. Le Règlement administratif fixe l'organisation du Secrétariat administratif, mentionne ses composantes, et détermine les missions du chef du service.

- **Les missions du Secrétaire administratif et financier**

Placé sous l'autorité des Questeurs, le responsable du service administratif et financier de l'Assemblée Nationale a deux fonctions essentielles<sup>65</sup> :

- La gestion du personnel administratif de l'Assemblée Nationale et des Députés ;
- L'assistance aux questeurs dans :
  - L'élaboration du projet de budget de l'institution ;
  - Le suivi et l'exécution du budget voté ;
  - L'approvisionnement de l'Assemblée en fournitures, matériels et équipements ;
  - Le paiement des factures et leurs comptabilisations.

- **L'organisation du Secrétariat administratif et financier**

Le service comprend trois divisions, organisées elles-mêmes en sections. Il s'agit de la division de l'administration générale, la division comptabilité, finance et la division de la trésorerie.

En considérant le fonctionnement de l'Assemblée Nationale et le besoin en personnel d'appui, il apparaît clairement qu'il y a un besoin de recrutement.

Pourtant, malgré un déficit de personnel et parfois de matériel et de logistique, constaté par tous les audits organisationnels réalisés, l'Assemblée Nationale fonctionne selon un mécanisme qui fait intervenir plusieurs organes et instances.

---

<sup>65</sup> Article 21 du Règlement intérieur.

# **Chapitre III**

---

## **COMMENT FONCTIONNE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée Nationale, en sa qualité de pouvoir délibérant, fonctionne à travers des réunions qui sont appelées des sessions. La session est la période de l'année durant laquelle l'Assemblée Nationale siège valablement. Pour rationaliser l'activité des parlementaires, le constituant a limité le temps des sessions. Mais cette limitation du temps des sessions est compensée par le fait que les projets et les propositions de lois sont examinées par les Commissions générales qui constituent un outil efficace de travail en amont.

Aussi, pour bien comprendre le fonctionnement de l'Assemblée Nationale, examinerons-nous d'abord le fonctionnement des Commissions, les différentes sessions et l'organisation des séances.

### **3.1. LE TRAVAIL DANS LES COMMISSIONS GÉNÉRALES**

Les Commissions générales sont des machines qui fonctionnent durant les sessions (ordinaires et extraordinaires) et même pendant l'intersession, en cas de nécessité et sur convocation de leurs présidents. Elles ont des compétences précises et prennent leurs décisions selon les modalités définies par le Règlement intérieur.

#### **3.1.1. Les compétences des Commissions générales**

Chaque commission, selon sa dénomination ou ses domaines de compétence, est saisie au fond d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de toute autre question à examiner. Cependant, la même question peut être examinée par d'autres commissions. Ainsi, lorsqu'une commission s'estime compétente pour donner un avis sur un projet de loi, une proposition de délibération ou sur un chapitre du budget, elle adresse une demande à la Conférence des Présidents. L'auteur d'une proposition de loi ou d'un amendement peut se faire entendre par ladite commission lorsqu'elle statue sur son texte.

Pour chaque session, la Conférence des Présidents, adopte un tableau de saisine dans lequel sont mentionnées, pour chaque question, les commissions saisies au fond et celles saisies pour avis. La commission saisie au fond est celle considérée comme compétente pour l'examen d'un texte. C'est son rapport qui sert de base à la délibération de l'Assemblée Nationale. Une commission est saisie pour avis, lorsque sa compétence permet d'éclairer un aspect de la question à examiner. Lorsqu'un projet de loi ou une proposition de loi fait l'objet d'un renvoi pour avis, la collaboration devient nécessaire entre les commissions. Alors, la commission pour avis désigne un rapporteur qui est autorisé à participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond.

Inversement, le rapporteur de la commission pour fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis.

Les Ministres assistent aux travaux des commissions. Ils sont entendus lorsqu'ils le demandent eux-mêmes ou lorsque les commissions les sollicitent. Les commissions peuvent également convoquer toute autre personne, en cas de besoin.

L'Assemblée Nationale peut, sur initiative de la Conférence des Présidents, décider de créer des groupes de travail temporaires ou permanents. Ces groupes, composés par les délégués des commissions et dont le nombre varie en fonction des problèmes, ne peuvent valablement siéger que durant les sessions.

À l'ouverture de chaque session ordinaire ou extraordinaire, l'Assemblée Nationale reçoit un rapport des travaux effectués par chaque commission durant l'intersession.

### **3.1.2. La prise de décision dans les Commissions générales**

La présence aux réunions des commissions est obligatoire. Toute absence sans motif valable à une réunion entraîne la perte du bénéfice des indemnités de session du jour. En cas de nécessité absolue, un membre de la commission peut déléguer ses pouvoirs par écrit à un autre membre. S'il n'y a pas de quorum exigé pour ouvrir les discussions dans les commissions, elles ne peuvent cependant valablement procéder aux votes qu'en présence de la moitié plus un de leurs membres. La séance de la commission est suspendue si ce quorum n'est pas atteint. Mais il n'est plus exigé à la reprise de la séance qui suit et le vote est valable quel que soit le nombre des votants. Les commissions prennent leurs décisions à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les Présidents de commission ne peuvent se prévaloir d'aucune voix prépondérante.

## **3.2. LES SESSIONS PARLEMENTAIRES**

Il faut distinguer les sessions ordinaires, les sessions extraordinaires et les réunions de plein droit.

### **3.2.1. Les sessions ordinaires**

En vertu de l'article 65 de la Constitution, « *l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an. La première session s'ouvre le premier lundi du mois d'octobre. Elle ne peut excéder soixantequinze jours. La deuxième session s'ouvre le premier lundi du mois d'avril et ne peut excéder une durée de quatre-vingt-dix jours*

### **3.2.2. Les sessions extraordinaires**

Conformément à l'article 66 de la Constitution, « *l'Assemblée Nationale se réunit en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité de ses membres sur un ordre du jour déterminé.* »

En ce qui concerne la durée et l'ouverture des sessions extraordinaires, l'article précédent apporte les précisions suivantes :

- Lorsque la session extraordinaire a été convoquée sur l'initiative des Députés, elle ne peut excéder 15 jours ;
- Les décrets d'ouverture et de clôture des sessions extraordinaires sont signés par le Président de la République ;
- Seul le Premier ministre peut demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture et sur un ordre du jour déterminé.

Cela dit, il semble, depuis la première législature, que les sessions extraordinaires ont pris l'allure de sessions « ordinaires », tant leur fréquence est impressionnante. Comme on peut bien l'imaginer, cela réduit considérablement les intersessions. Aussi, les Députés ne manquaient jamais, notamment sous la première législature, de se plaindre des « séances marathons » que leur imposait le Gouvernement<sup>66</sup>

### **3.2.3. Les réunions de plein droit**

Dans certaines circonstances, déterminées par la Constitution, l'Assemblée Nationale se réunit automatiquement. Il s'agit des cas suivants :

L'Assemblée Nationale se réunit spécialement, hors session, pour entendre le message que le Président de la République fait lire par le Président de l'institution parlementaire (article 43 de la Constitution) ;

Lorsqu'en vertu de l'article 50, le Président de la République exerce les pouvoirs exceptionnels, l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit et ne peut être dissoute durant cette période.

## **3.3. LES SÉANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

La séance est le temps durant lequel l'Assemblée Nationale se réunit effectivement. Son utilisation rationnelle dépend de l'existence d'un ordre du jour et d'une bonne organisation des débats auxquels tous les Députés ont le droit de participer.

---

<sup>66</sup> L'ESSOR du 20 juillet 1995, p. 3.

### 3.3.1. L'ordre du jour et l'organisation des débats

Nous verrons d'abord comment l'ordre du jour est fixé et ce qu'il comprend avant d'aborder les débats parlementaires.

- **L'ordre du jour**

L'ordre du jour est le programme de travail de l'Assemblée Nationale. Ses modalités de fixation qui font intervenir à la fois l'Assemblée Nationale et le Gouvernement ne sont pas réglés par la Constitution mais par le Règlement intérieur de l'institution parlementaire. Son mode actuel de fixation pourrait faire croire à un déséquilibre en faveur du Gouvernement. Mais quand on sait que c'est le parlement lui-même qui élabore son propre Règlement intérieur, on peut adhérer à l'argument de la rationalisation. Pour un meilleur éclairage de la question, voyons successivement le contenu, la fixation et l'approbation de l'ordre du jour.

- **Le contenu de l'ordre du jour**

Conformément à l'article 53 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, l'ordre du jour comprend : les questions orales inscrites, les projets et propositions de lois inscrits par priorité et les autres affaires inscrites.

L'ordre du jour comprend l'ensemble des questions entrant dans les compétences du pouvoir législatif.

- **La fixation de l'ordre du jour**

L'article 54 du Règlement intérieur dispose que la Conférence des Présidents « *examine l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée Nationale et fait toutes propositions concernant le règlement de l'ordre du jour, en complément des discussions fixées par priorité par le Gouvernement* ». Cette formulation pourrait faire croire que d'une part la participation du Gouvernement à la Conférence des Présidents est facultative et d'autre part que c'est l'exécutif qui détermine les priorités de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. En fait, chaque fois que le Président de l'Assemblée Nationale convoque la Conférence des Présidents pour la fixation de l'ordre du jour, il invite le gouvernement à y participer et le Gouvernement est tenu d'être présent à travers des ministres.

Du côté des Élus de la nation, cette procédure qui paraît lier la Conférence des Présidents, est perçue comme un moyen de rationaliser le travail législatif et de diligenter le vote des lois nécessaires à la mise en œuvre du programme Gouvernemental. En participant à la Conférence des Présidents, assure-t-on, le gouvernement informe simplement sur de nécessité de faire passer tel ou tel projet de loi en priorité. Aussi, les Députés n'ont-ils jamais eu l'impression que l'ordre du jour est influencé ou fixé prioritairement par le Gouvernement.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Quoique, du moins sous les deux premières législatures, la concordance d'une même majorité ADEMA à la présidence de la république et à l'Assemblée Nationale, fit que l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale soit pratiquement établi, de connivence, pendant les rencontres du mardi entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée Nationale. Au-delà de certaines divergences de forme ou de fond, les deux dirigeants s'entendaient toujours pour préserver les intérêts de la nation sans compromettre les intérêts de leur parti au pouvoir.