

# L'ASSEMBLEE NATIONALE AU MALI SOUS LA TROISIEME REPUBLIQUE : 1992-2009

Bakary CAMARA<sup>1</sup>

## **I.- L'origine Historique de l'AN et sa configuration sociopolitique sous la 3è République**

- 1.1.- Les Assemblées coloniales de l'AOF et AEF
- 1.2.- L'Assemblée Nationale du Mali (1960-1991)
- 1.3.- L'Assemblée Nationale sous le pluralisme politique (1992-2007)

## **II.- Le mécanisme institutionnel de l'Assemblée Nationale**

- 2.1.- L'élection et le statut des Députés
- 2.2.- Les organes de direction et de travail
  - 1.-) Les organes de direction
    - a.-) *La composition et les fonctions du Bureau de l'AN*
    - b.-) *La conférence des Présidents*
  - 2.-) Les organes de travail de l'AN
    - a.-) *Les groupes parlementaires*
    - b.-) *Les commissions parlementaires*
    - c.-) *Les services administratifs d'appui*

## **III.- Le fonctionnement de l'AN et ses fonctions**

### **3.1.- Le fonctionnement de l'AN**

- 1.-) Le travail des commissions parlementaires
- 2.-) Les sessions parlementaires et les réunions de plein droit
- 3.-) Les séances de l'AN
  - a.-) *L'ordre du jour et l'organisation des débats*
  - b.-) *Les séances plénières*

### **3.2.- La fonction législative**

- 1.-) La procédure législative
  - a.-) *La procédure législative ordinaire*
  - b.-) *Les procédures législatives spéciales*

### **3.3.- La fonction de contrôle**

- 1.-) Les moyens de contrôle ordinaires
  - a.-) *Les questions orales et écrites et les commissions d'enquêtes*
  - b.-) *Les interpellations*
- 2.-) Les moyens de contrôle extrêmes
  - a.-) *L'engagement de la responsabilité du Gouvernement*
  - b.-) *La motion de censure*

## **Conclusion**

---

<sup>1</sup> Dr Bakary Camara est enseignant chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bamako. Email : baka2cam2@yahoo.com ou bakary.camara@fulbrightmail.org

## **Introduction**

La République du Mali est un vaste pays continental qui couvre une superficie de 1 241 238 km<sup>2</sup> avec une population totale estimée à 14 517 176 d'habitants.

La République du Mali a accédé à l'indépendance le 22 septembre 1960. De 1960 à 2010, le Mali a connu trois Républiques : la première de 1960 à 1968 ; la deuxième de 1968 à 1991 et la troisième de 1992 à maintenant. C'est la Constitution du 25 février 1992 qui a créé la troisième République. Elle garantit la séparation des pouvoirs et les libertés fondamentales. Parmi les institutions créées par la Constitution<sup>2</sup>, l'Assemblée Nationale (AN) en constitue l'un des piliers. Dans le système démocratique malien, l'importance de l'Assemblée Nationale tient non seulement du 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. L'essentiel de ses attributions constitue le vote des lois, le contrôle et l'orientation de l'action gouvernementale. Mais elle entretient aussi des relations avec les autres institutions de la République. Le Parlement du Mali est composé d'une seule chambre.

L'objet de cette étude est d'analyser le parlement du Mali dans son ensemble. Dans cette démarche, nous nous bornerons à analyser le mécanisme de son fonctionnement et ses fonctions. L'analyse de ces deux points fera ressortir les forces et les faiblesses de cette institution. Mais avant de commencer cette analyse, nous allons faire une incursion dans l'origine historique du Parlement malien.

## **I.- L'Origine historique de l'AN et sa configuration politique et socioprofessionnelle sous la 4<sup>ème</sup> législature**

La république du Mali s'appelait « Soudan français » avant l'indépendance en 1960. Au Soudan français, de 1909 à 1919 l'administration coloniale a utilisé un système d'administration militaire directe et un système d'administration indirecte qui passait par l'écoute des indigènes, leurs avis n'étant que consultatifs. Dans les deux systèmes, les populations indigènes n'étaient donc représentées dans aucune institution. Dans le but d'être plus près des populations, l'administration coloniale a utilisé les chefferies locales pour faire exécuter les ordres coloniaux. L'utilisation des chefferies a emmené à une certaine perfection du système avec la mise en place de commissions de notables indigènes en 1935. Mais ces commissions avaient toujours une fonction consultative. Quelques années plus tard, des Assemblées régionales formées d'Assemblées des territoires dont celle du Soudan français virent le jour. L'Assemblée Nationale du Mali indépendant constitue donc l'héritage de celle du Soudan français. Elle a connu un tournant décisif en 1992 avec l'avènement du multipartisme.

### **A.- Les Assemblées coloniales en AOF et AEF**

C'est à partir de 1944 que le général De Gaulle et le comité français de libération ont mis en place un programme de l'évolution progressive des colonies vers la gestion de leurs (Indigènes) intérêts. C'est pourquoi en 1946, deux textes juridiques ont été édictés : la loi 46-

---

<sup>2</sup> Le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Conseil Economique, Social et Culturel, le Haut Conseil des Collectivités Territoriales, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle et la Haute Cour de Justice.

2152 du 7 Octobre 1946 portant les étapes de l'évolution politique des colonies françaises d'Afrique ; le décret d'application de cette loi n° 46-2375 du 25 Octobre 1946 qui porte organisation de l'administration coloniale et qui crée de nouvelles assemblées en Afrique Occidentale Française (AOF) et en Afrique Equatoriale Française (AEF) appelée Conseils Généraux des Territoires d'Outre Mer (CGTOM). Les membres de ces conseils généraux étaient élus sur une base électorale avec deux collèges distincts : le premier collège était réservé aux citoyens français et le deuxième aux sujets.

Pour le Soudan français, il y avait 50 élus répartis en deux sections : la première section était composée de 20 français et la deuxième de 30 indigènes. C'était une élection à deux tours. Au Soudan français, le premier tour a eu lieu le 25 décembre 1946 pendant que le deuxième tour a lieu le 5 janvier 1947. En 1949-1950, les travaux de la construction du Conseil général du Soudan étaient faits. Après ces travaux, une Assemblée de type fédéral appelée « Grand Conseil de l'AOF » et « Grand Conseil de l'AEF » ont été créées à Dakar et à Brazzaville. L'Assemblée de l'AOF était constituée de 8 groupes. Chaque groupe élisait en son sein 5 grands conseillers qui formaient l'Assemblée fédérale ou Grand Conseil. La loi 130 de mars 1952 a décidé que le conseil général en fonction en fin de mandat donne la place à l'Assemblée Territoriale. C'est suite à l'adoption de la loi cadre en 1956 que cette Assemblée fut créée. A l'issue des élections pluralistes de 1957, l'Assemblée territoriale était composée de 35 Députés de l'Union soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA)<sup>3</sup>, parti dirigé par Modibo Kéita et de 5 Députés du Parti Progressiste (PSP), formation de Fily Dabo Sissoko. En 1958, l'Assemblée Territoriale fut transformée en Assemblée Constituante de la République Soudanaise qui devient 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 ».

## **B.- L'Assemblée Nationale du Mali (1960-1991)**

C'est suite à l'indépendance que l'Assemblée législative de la République Soudanaise changea de nom pour devenir l'« Assemblée Nationale du Mali ». De 1960 à maintenant, l'Assemblée Nationale a été dissoute à trois reprises et remplacée par des organes d'exceptions : la première dissolution a eu lieu en 1967 sous le régime socialiste de Modibo Kéita à l'occasion de la révolution active. La fonction législative fut confiée au Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) puis à une délégation législative spéciale ; la deuxième dissolution est survenue suite au coup d'Etat du 19 novembre 1968. Ses fonctions ont été exercées par le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) qui gouverna par ordonnance jusqu'en 1979 ; enfin, la troisième dissolution fut suite au coup d'Etat du 26 mars 1991. C'est le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) qui a assumé ses fonctions.

Par ailleurs, sous la première et la deuxième République, les élections législatives se faisaient selon une liste nationale unique à cause de la nature des régimes. L'utilisation de liste unique assurait un contrôle complet du parti unique sur les candidats sous les deux régimes politiques du Mali. Les élus étaient le plus souvent les premiers responsables des sections locales du parti au pouvoir. C'est après l'avènement de 1991 qu'à partir des élections

---

<sup>3</sup> Le RDA a été créé le 24 Octobre 1946 par les territoires coloniaux français de l'AOF. Aux élections de 1957, le Rassemblement Démocratique Africain (RDA) remporte la majorité à l'assemblée territoriale et à l'Assemblée française.

pluralistes de 1992 que les législatives sont devenues ouvertes : l'élection des Députés se fait désormais selon le mode de scrutin majoritaire de liste à deux tours.

### **C.- L'Assemblée Nationale sous le pluralisme politique (1992-2007)**

Sous la troisième République, quatre élections législatives ont eu lieu. Pendant la première législature (1992-1997), l'Assemblée Nationale comptait 116 Députés issus de 11 formations politiques. Parmi les 116 Depuis, 3 étaient femmes, soit 2,59% et 24 étaient des jeunes de 40 ans au moins, soit 20,69% ; pendant la deuxième législature (1997-2002), le parlement était composé de 127 députés issus de 6 partis politiques. 18 Députés étaient femmes et 16 étaient jeunes. Ils représentaient respectivement 14,28% et 12,69% ; le nombre de députés sous la troisième législature (2002-2007) était 147 issus de 19 formations politiques. Le nombre de femmes était 14 (9,52%) et les jeunes, 15 (7,48%).<sup>4</sup> La quatrième législature commence en 2007 et finit en 2012. Le nombre de représentants pendant cette législature est aussi 147 Députés : 14 femmes et 8 jeunes de moins de 40 ans au moment des élections.<sup>5</sup>

Durant la première et la deuxième législature, l'ADEMA-PASJ détenait la majorité absolue des députés à l'Assemblée : entre 1992 et 1997, ce parti avait 74 Députés sur 116 ; entre 1997 et 2002, il bénéficiait de 127 députés sur 147. A partir de 2002 l'ADEMA-PASJ se scinde une fois de plus et donne naissance à deux nouveaux partis politiques : le Rassemblement pour le Mali (RPM) et l'Union pour la République et le Développement (URD). Le premier est né un peu avant les élections présidentielles de 2002. Le deuxième a vu le jour l'année suivante en 2003. C'est pourquoi pendant la législature 2002-2007, l'ADEMA a perdu le privilège d'avoir une majorité absolue à l'Assemblée. Ainsi, le RPM détenait 41 Députés soit 27,89% ; l'ADEMA était tombé à 36 représentants soit 24,48%. L'URD jouissait de 13 députés, soit 8,84%. Pendant la quatrième législature, les partis politiques sont regroupés au sein d'alliances et de groupements politiques : Alliance pour la Démocratie et le Progrès (ADP) (12 partis politiques et mouvements associatifs) avait obtenu 114 sièges pendant que le Front pour la Démocratie et la République (FDR) (2 partis politiques) jouissait de 15 Députés. Au sein de l'ADP, l'ADEMA jouissait de 51 sièges, l'URD 35, le MPR 9, le CNID 7 et l'UDD 3. Le reste était partagé entre les petites formations. Au FDR, le RPM jouissait de 11 sièges et le PARENA, 4. Pendant cette législature, 12 Députés sont âgés de 31 à 40 ; 50 sont de 41 à 50 ans ; 62 sont de 51 à 60 ans ; 20 sont de 61 à 70 ans et 3 sont indéterminés.

La répartition des sièges sous la quatrième législature selon la profession se présente comme suite : les professions libérales (artistes, auteurs et sportifs professionnels) sont 35 Députés ; 31 sont enseignants ; 25 sont fonctionnaires (y compris les travailleurs sociaux et agents de développement) ; 11 sont salariés (d'entreprises/commerce/industrie et cadres) ; 9 sont économistes ; 12 exercent des professions indéterminées ; 5 sont juristes ; 5 banquiers/comptables ; 2 exercent des professions médicales ; 2 employés de bureau ; 2 ingénieurs informatiques ; 1 de la profession des médias/journaliste/éditeur ; 1 consultant ; 1 scientifique et 1 architecte. Huit groupes parlementaires ont été constitués le 18 septembre

---

<sup>4</sup> Zéini Moulaye & Amadou Kéita (2008), L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République : un guide à l'usage des élus, des citoyens et des Partenaires extérieurs, Bamako : Friedrich Ebert Stiftung. P. 17.

<sup>5</sup> Les premières élections parlementaires depuis la réélection du Président Amadou Toumani Touré (2007) se sont déroulées en mai 2007. Au total, 1 408 candidats, dont 227 femmes, briguaient les 147 sièges de l'Assemblée nationale. En 2006, le gouvernement avait proposé un quota de 30 % de femmes sur les listes des partis. Cependant, après un débat animé au Parlement, la loi électorale a été adoptée sans disposition à ce sujet, ce qui explique le nombre peu élevé de candidates.

200è et validés par la Cour Constitutionnelle le 19. Comme dit plus haut, l'ADEMA constitue la première force politique avec 46 parlementaires suivi de l'URD avec 29 parlementaires. Quelque 24 membres ont formé un groupe indépendant. L'alliance pour la consolidation de la majorité comptait 13 élus dont la plupart avait soutenu le Président ATT aux élections de 2007. Le RPM a constitué un groupe parlementaire de 11 membres. Le PARENA et la SADI ont formé un groupe parlementaire composé de 9 personnes. Enfin, le Mouvement pour le Renouveau (MPR) comptait 8 parlementaires, contre 7 pour le Congrès Nationale d'Initiative (CNID).

A travers cette brève analyse historique de l'Assemblée Nationale du Mali et la configuration politique et socioprofessionnelle des dernières élections sous la troisième République, il apparaît que c'est à l'intérieur des structures des Assemblées de l'AOF que l'apprentissage parlementaire a commencé pour les maliens. La troisième République fut l'application intégrale du multipartisme et la dynamisation de l'AN au Mali. Dans la section suivante, nous allons analyser le mécanisme institutionnel du Parlement malien.

## **II.- Le mécanisme institutionnel de l'Assemblée Nationale**

Le Parlement malien est monocaméral. Il n'y a qu'une seule chambre : la chambre des Députés.

### **A.- L'élection et le statut des Députés**

L'article 60 de la Constitution de 1992 stipule que les membres de l'Assemblée Nationale portent le nom de Députés. La fonction de député est élective et l'élection des Députés est organisée selon des modalités précises en vue de conférer aux élus du peuple la plus grande légitimité. L'article 1 de la loi organique n°02-010 du 5 mars 2002 fixe le nombre de Députés à 147 et les répartit entre les Cercles et les communes du District de Bamako sur la base du recensement de 1996 en raison d'un Député par fraction de 60 000 habitants. La loi attribue aussi un siège supplémentaire de Député pour toute tranche comprise entre 40 000 et 60 000 habitants. Toutefois, les circonscriptions électorales de moins de 40 000 habitants ont également droit à un siège de député.<sup>6</sup> A travers cette répartition, nous voyons le souci d'équité du législateur malien car si certaines préfectures sont très peuplées, d'autres ne le sont pas et n'atteignent même pas le minimum de 40 000 habitants requis<sup>7</sup>.

Les députés sont élus au suffrage universel direct, égal et discret dans les circonscriptions électorales pour une durée de 5 ans. Le scrutin est majoritaire à deux tours<sup>8</sup>. Le candidat qui a la majorité absolue des voix est déclaré élu. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, l'organisation d'un deuxième tour s'impose le 21<sup>ème</sup> jour suivant le premier tour. Une fois que le candidat est élu Député, il acquiert une situation personnelle qui est juridiquement protégée et bénéficie de traitements et d'avantages qui lui permettent de mener à bien sa mission. Pendant son mandat, il est protégé par l'article 62 de la Constitution qui stipule que « *les députés bénéficient de l'immunité parlementaire [...]* » Le mandat est représentatif et national : un député élu d'une circonscription constitue le

---

<sup>6</sup> Loi N°02-010/ du 05 Mars 2002 Portant loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime d'éligibilité 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.

<sup>7</sup> Abébara (9 589 habitants), Tin Essako (7 064 habitants), Kidal (33 145 habitants) et Tessalit (21 814 habitants) au Nord Mali n'ont pas 40 000 habitants.

<sup>8</sup> Loi n°06-044 du 4 septembre 2006 portant loi électorale.

député de toute la République et ne peut être révoqué par ses électeurs pour cause de violation d'engagements.

## **B.- Les organes de direction et de travail**

C'est l'article 5 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui règlemente la formation des organes de direction, de travail et du Président de l'AN. A l'ouverture de la première séance de la législature, un Bureau d'âge composé du doyen d'âge et des deux plus jeunes des Députés est constitué par voie d'huissier. Le Doyen d'âge préside la séance jusqu'à l'élection du Président de l'Assemblée. Il communique à l'Assemblée Nationale la liste des Députés conformément à l'Arrêt de la Cour Constitutionnelle portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives. Il ordonne l'affichage à l'Assemblée Nationale et la publication du journal officiel à la suite du compte rendu intégral de la séance. Les deux jeunes députés présents remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau définitif. Aucun débat ne peut avoir sous la présidence du Doyen d'âge deux scrutateurs volontaires ou à défaut tiré au sort, dépouille le scrutin. Le Doyen d'âge proclame le résultat du scrutin et invite le Président élu à prendre place immédiatement au fauteuil.

### **1.- Les organes de direction**

Les organes de direction de l'AN comprennent le Bureau de l'Assemblée Nationale et la Conférence des Présidents.

#### ***a.-) La composition et les fonctions du Bureau de l'AN***

Le bureau est l'organe de direction principal et en tant que tel, il est responsable de l'organisation et de la gestion de tous les services. 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.<sup>9</sup> Le bureau est élu au début de la session et est composé de 21 membres : un (1) Président, neuf (9) Vice-présidents, deux (2) questeurs et neuf (9) secrétaires parlementaires.<sup>10</sup> A part le Président de l'AN qui est élu pour toute la durée de la législature, les autres postes sont renouvelés chaque année. 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 du Parlement.<sup>11</sup> Le renouvellement de ces postes se fait suite à de longues négociations et de compromis sur plusieurs aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'AN. Dans cette section, nous nous bornerons à analyser les fonctions, les attributions du Président de l'AN et la Conférence des Présidents.

Elu pour la durée de la législature, le Président est la plus haute autorité de l'Assemblée Nationale. Ses attributions sont constitutionnelles et font de lui la troisième des personnalités les plus importantes de l'Etat. Ces attributions sont d'un coté, la direction de l'Assemblée et de l'autre, ses rapports avec les autres institutions du pays :

- *La direction de l'Assemblée Nationale* : le Président préside les réunions de Bureau de l'AN, la Conférence des Présidents, des séances solennelles et plénières ainsi que des

---

<sup>9</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali, Octobre 2008, Art. 15, alinéa 2.

<sup>10</sup> Le nombre du bureau de l'AN varie selon la configuration du Parlement : durant la première législature (1992-1997), le Bureau était composé de 11 membres ; pendant la deuxième législature (1997-2002), le nombre est 15 ; la troisième (2002-2007) avait 19 membres. Plus le nombre de Partis Politiques est élevé au Parlement, plus le nombre des membres du Bureau augmente pour maintenir l'équilibre de représentabilité.

<sup>11</sup> Ibid. Art. 11.

manifestations officielles au sein de l'institution parlementaire. Il fait la police des débats de l'AN. Il signe des textes ayant fait l'objet de délibération et nomment aux emplois administratifs au niveau de l'Assemblée Nationale. Enfin, il fait l'ordonnancement du budget de l'Assemblée Nationale.

- *Rapports avec les autres institutions de la République* : le Président constitue un élément clé du système institutionnel malien car il nomme trois des neuf membres de la Cour Constitutionnelle ; avec le Premier Ministre, il saisit la Cour Constitutionnelle pour constater l'empêchement absolu ou définitif du Président de la République d'exercer sa fonction. Par ailleurs, le Président de l'AN assure l'intérim du Président de la République en cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit. Il est consulté par le Président de la République en cas de dissolution de l'Assemblée Nationale ou de recours aux pouvoirs exceptionnels prévus à l'article 50 de la Constitution. Hormis les lois organiques, il peut aussi déférer les lois avant leur promulgation devant la Cours Constitutionnelle.<sup>12</sup> Quant aux Vice-présidents, ils ont pour rôle de remplacer dans l'ordre de préséance le Président en cas d'absence ou d'empêchement.

### ***b.-) 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. Elle est présidée par le Président de l'Assemblée Nationale. La Conférence 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.<sup>13</sup>

## **2.- Les organes de travail de l'AN**

Les organes de travail de l'AN sont constitués par les commissions parlementaires et les groupes parlementaires.

### ***a.-) Les groupes parlementaires***

Les groupes parlementaires se constituent librement par affinité, communauté d'opinion ou objectifs politiques. Aucun groupe ne peut comprendre moins de 5 membres. C'est au sein des groupes parlementaires que les élus font prévaloir leurs idéaux. Un Député ne peut faire partie que d'un seul groupe. Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix avec l'agrément du bureau de ce groupe ou rester non inscrits.

Les bureaux des groupes parlementaires sont élus et la composition est communiquée au Président de l'Assemblée Nationale. Pour assurer leur service interne, chaque groupe parlementaire dispose d'un secrétariat.<sup>14</sup> Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à la connaissance du Président du parlement par le bureau du groupe concerné sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du Président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du Député et du Président du groupe s'il s'agit d'une adhésion.

---

<sup>12</sup> La Constitution de 1992 de la République du Mali : articles 55 ; 56 ; 57 ; 58 et 59.

<sup>13</sup> Zéini Moulaye & Amadou Kéita (2008), L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République : un guide à l'usage des élus, des citoyens et des Partenaires extérieurs, Bamako : Friedrich Ebert Stiftung.

<sup>14</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, Art. 20.

C'est après la constitution des groupes parlementaire que le président de l'institution réunit les présidents desdits groupes et procède à la division de la salle de séance en autant de secteurs qu'il y a de groupes. Il procède aussi à la détermination de place des Député non inscrits par rapport au groupe.<sup>15</sup> Il faudra noter que des intergroupes sont aussi formés entre les différents groupes parlementaires. Parallèlement, à ses groupes statutaires, sous l'égide de l'AN, les Députés peuvent s'organiser pour créer des groupes d'amitié et de coopération avec d'autres parlementaires, des réseaux d'entraide dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'humanitaire etc. Mais il est formellement interdit de constituer des groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux, régionaux, professionnel ou religieux.

Au cours des deux premières législatures (1992-1997 et 1997-2002), l'ADEMA-PASJ<sup>16</sup> avait la majorité absolue à l'AN. Pendant la troisième législature (2002-2007), à l'absence de majorité absolue, les partis ont dû passer par des négociations pour mettre en place un Bureau dont la Présidence est revenue au chef de file du groupe parlementaire qui détenait la majorité relative : Ibrahim Boubacar Kéita, président du RPM et candidat qui a aussi occupé la troisième place aux élections présidentielles de 2002. En juillet 2002, l'AN était composée de sept groupes parlementaires : le groupe RPM-MPR-RT-PIDS<sup>17</sup> était composé de 50 députés ; le groupe ARD, 52 Députés<sup>18</sup> ; le groupe CNID 13 Députés<sup>19</sup> ; le groupe Collectif des Indépendants, 11 Députés ; le groupe ACC, 10 Députés<sup>20</sup> ; le groupe CDS-PDJ<sup>21</sup>, 5 Députés et le groupe SADI, 6 Députés<sup>22</sup>. Sur la base de négociations et de compromis, l'AN s'est trouvée dans une situation sans majorité absolue ni opposition reconnue. Tous les partis politiques ont adhéré au programme du Chef de l'Etat élu en 2002. Ce programme est : le « consensus ». Son objectif est la réconciliation nationale à travers les sensibilités politiques pour une gestion apaisée du pouvoir. L'AN dans son ensemble y est acquise.

Cette situation d'absence d'opposition a créé un véritable rapport de paix entre l'exécutif et l'AN pendant la troisième et la quatrième législature.

Par ailleurs, au Mali, la configuration et même la dénomination des groupes parlementaires change en fonction des intérêts stratégiques, des transhumances politiques, des démissions, des alliances et des mésalliances. Avant la fin de la troisième législature, les alliances de 2002 ont presque toutes éclatées car de nouveaux partis politiques ont vu le jour et des transhumances politiques et des démissions ont lieu. L'Union pour la Démocratie et le Renouveau (URD) est né et se positionne comme la troisième force politique à l'AN après l'ADEMA-PASJ et le RPM. Des partis politiques comme le SADI disparaissent de l'Assemblée (5 de ses Députés ont démissionné pour créer une nouvelle formation politique dénommée « Liberté Justice Solidarité », le 6<sup>ème</sup> a rejoint le groupe du Collectif des Indépendants) pour y réapparaître pendant la quatrième législature. Les autres formations se sont relativement maintenues en se regroupant avec d'autres au sein de groupes parlementaires conformément au règlement intérieur de l'AN. Déjà en 2006, la configuration était la suite : groupe RPM-RDT, 42 Députés ; groupe ADEMA, 36 Députés ; groupe URD-RAMAT, 21 Députés ; groupe Collectif des Indépendants, 14 Députés ; groupe CNID, 12 Députés ; groupe CDS-PDJ-PIDS-MPR, 10 Députés ; groupe ACC, 7 Députés et groupe Liberté Justice

---

<sup>15</sup> Ibid. art. 21 et 22.

<sup>16</sup> Association Démocratique du Mali— Parti Africain de la Solidarité et la Justice.

<sup>17</sup> Rassemblement pour le Mali ; Mouvement pour le Renouveau ; Parti pour l'Indépendance, la Démocratie et la Solidarité.

<sup>18</sup> Alliance pour la République et la Démocratie.

<sup>19</sup> Conseil Nationale d'Initiative Démocratique.

<sup>20</sup> Convergence pour l'Alternance et le Développement.

<sup>21</sup> CDS : Convention sociale démocrate ; Parti pour la Démocratie et la Justice.

<sup>22</sup> Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance.



Solidarité, 5 députés. Pendant la quatrième législature, après la transformation de l'association mouvement citoyen en parti politique (PDES) en 2010, la configuration de l'AN a changé. De huit (8) groupes parlementaires, nous nous retrouvons avec neuf (9) qui sont : ADEMA, URD, MPR, RPM, PDES, CNID, PARENA-SADI, CODEM, ACM (BDIA-USRDA-PCR-PSP-UDD). Ainsi, à mi-mandat, l'AN se retrouve multicolore car 15 partis politiques y siègent et se sont regroupés au sein de neuf (9) groupes parlementaires.

A coté des groupes parlementaires, nous avons aussi des commissions parlementaires qui constituent un organe de travail efficace de l'AN.

### ***b.-) Les commissions parlementaires***

Les commissions parlementaires sont des structures au sein de l'AN dont le rôle est de préparer la délibération de la loi en séance plénière. Elles assurent aussi une fonction de contrôle politique ou de contrôle interne. Trois sortes de commissions existent : les commissions générales, les commissions d'enquête et la commission de contrôle.

*Les commissions générales* : ces commissions ont pour rôle essentiel l'examinations des projets ou propositions de lois. C'est l'article 28 du règlement intérieur de l'AN qui fixe le nombre et la composition des commissions : « 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'Economie, du Plan et la Promotion du Secteur Privé. » Les onze commissions prennent les dénominations suivantes : la commission des travaux publics, de l'Habitat et des transports ; la commission de l'Education, de la Culture, des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; la commission de la santé, du développement social et de la solidarité ; la commission de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile ; la commission de l'eau, de l'énergie, des industries, des mines, de l'artisanat, du tourisme et des technologies ; la commission des finances, de l'économie, du plan et de la promotion du secteur privé ; la commissions des lois constitutionnelles, de la législation, de la justice et des institutions de la république ; la commission de l'administration territoriale et de la décentralisation ; la commission des affaires étrangères, des maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine ; la commission du développement rural et de l'environnement ; et de la commission du travail, de l'emploi, de la promotion de la femme, de la jeunesse, des sports et de la protection de l'enfant.

*Les commissions d'enquête* : elles sont spéciales et sont mises en place par l'AN 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.

Enfin, quant à la *commission de contrôle*, elle est composée de 15 membres et est chargée du contrôle de la comptabilité et de la gestion des crédits inscrits au budget de l'Assemblée Nationale. La commission de contrôle reçoit des questeurs un rapport trimestriel sur l'état des crédits et la situation des dépenses. Après analyse de la situation des dépenses et crédits, elle soumet à son tour au bureau de l'AN un rapport de contrôle trimestriel. Après chaque fin de l'exercice budgétaire, le Bureau de l'AN transmet à la Section des Comptes de la Cour suprême le compte définitif annuel de la gestion.

A coté des organes de travail de l'AN, il est important d'analyser les services administratifs d'appui sur lesquels cette institution se base pour mieux fonctionner.

### ***c.-) Les services administratifs d'appui***

Ces services 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'AN. Ce texte est toujours en vigueur et compose les services d'appui en un secrétariat législatif, un secrétariat administratif et financier et des services rattachés. Ils sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée Nationale.

*Le secrétaire général* veille à la bonne application des textes réglementaires et au respect des procédures. Il est le principal conseiller du président de l'AN pour ce qui concerne les débats et l'application du règlement intérieur. Il assure aussi la direction et la coordination de tous les services et organes de l'institution.

*Le secrétariat législatif* est dirigé par un chef de service nommé par le Président de l'AN. 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. Chaque division 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.

Une catégorie d'agents rattachés au secrétariat législatif appelés *Assistants parlementaires* jouent un rôle important dans le travail parlementaire. La création de postes d'Assistants parlementaires à l'AN du Mali constitue une innovation de la troisième République. Les assistants parlementaires sont recrutés parmi les fonctionnaires expérimentés et les anciens Députés relevant de la catégorie A de la fonction publique. C'est à partir de 1999 que cinq agents législatifs ont été recrutés sur la base d'un contrat et ont été formés pour devenir des assistants parlementaires. Ils ont une mission d'appui technique aux Députés. Le rôle des assistants parlementaires est la recherche documentaire, l'étude et le commentaire des projets de loi aux Députés ; 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 ; et le suivi de la frappe des rapports des commissions en vue de leur présentation en séance plénière. Un assistant parlementaire est normalement affecté à chaque commission mais il semble que le nombre ne suffit ou est mal réparti. Selon le rapport du PNUD sur « Evaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mali », « 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 [...] »<sup>23</sup>

Enfin, *le secrétariat administratif et financier* est dirigé par un chef de service nommé lui aussi par le Président de l'Assemblée Nationale. Le règlement administratif fixe l'organisation du Secrétariat administratif et financier, mentionne ses composantes et détermine les missions du chef de service. Le chef de service est placé sous l'autorité des questeurs. Il a deux fonctions essentielles : l'assistance aux questeurs et la gestion du personnel administratif de l'AN et les Députés. Le secrétariat administratif et financier comprend trois divisions organisées en sections : la division de l'administration générale ; la division comptabilité, finance et la division de la trésorerie.

Au niveau des services administratifs d'appui, nous remarquons un manque de personnel d'appui récurrent depuis l'avènement de la troisième République alors que l'AN fait intervenir dans son fonctionnement plusieurs organes et instances. Après avoir analysé l'organisation de l'Assemblée Nationale du Mali, nous allons étudier dans la prochaine section le fonctionnement de l'AN et ses fonctions.

---

<sup>23</sup> PNUD, Evaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mali : mise en œuvre des fonctions parlementaires, Rapport d'évaluation, Bamako, mai 2000.

### **III.- Le fonctionnement de l'AN et ses fonctions**

L'Assemblée Nationale constitue un pouvoir délibérant et fonctionne à travers des réunions appelées sessions. La session parlementaire est la période de l'année pendant laquelle l'AN siège valablement. Selon l'article 65 de la Constitution de 1992, 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 soixante quinze jours. La deuxième session s'ouvre le premier lundi du mois d'avril et ne peut excéder une durée de quatre vingt-dix jours.

La limitation des sessions est compensée par le fait que les projets et les propositions de lois sont examinés par des Commissions générales qui constituent un outil efficace de travail en amont. Par ailleurs, l'Assemblée Nationale peut se réunir en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité de ses membres sur un ordre du jour déterminé. Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que l'Assemblée Nationale a épuisé l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée et au plus tard quinze jours à compter de sa date réunion. 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.<sup>24</sup> Hors les cas dans lesquels l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.<sup>25</sup> L'objectif des sessions est de débattre les grandes questions de l'Etat, de légiférer et de contrôler l'exécutif. C'est pourquoi nous allons analyser brièvement le fonctionnement de l'AN à travers le travail dans les commissions Générales, les sessions et les séances de l'AN.

#### **A.- Le fonctionnement de l'AN**

Le fonctionnement de l'AN se base essentiellement sur le travail des commissions parlementaires, les sessions parlementaires, les réunions de plein droit et les séances.

##### **1.- Le travail des commissions parlementaires**

L'un des piliers du fonctionnement de l'AN constitue les commissions générales qui fonctionnent pendant les sessions ordinaires, extraordinaires et les intersessions en cas de nécessité et sur convocation de leurs présidents. Chaque commission selon sa dénomination ou ses domaines de compétence est saisie au fond d'un projet de loi ou de proposition de loi ou de toute autre question à examiner. Il faudra toutefois noter qu'une question examinée par une commission indiquée peut aussi être examinée par toute commission qui se déclare compétente. Dans ce cas, la commission concernée fait une demande qu'elle adresse à la conférence des Présidents. Par ailleurs, l'auteur d'une proposition de loi ou d'un amendement peut se faire entendre par la commission qui statue sur son texte.

A chaque session, la Conférence des Présidents adopte un tableau de saisine dans lequel sont mentionnées les commissions saisies au fond et celles saisies pour avis pour chaque question. Ce sont les commissions compétentes qui sont saisies au fond pour l'examen d'un texte. Ce sont les rapports de ces commissions qui servent de base à la délibération de l'Assemblée Nationale. Il faut toutefois noter qu'une commission peut être saisie pour avis lorsque sa compétence permet d'éclairer un aspect de la question à examiner. Dans ce cas, la

---

<sup>24</sup> Constitution de la République du Mali du 25 février 1992, art. 66.

<sup>25</sup> Ibid. Art 67.

collaboration devient nécessaire entre les commissions. La commission saisie 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. Par ailleurs, les Ministres assistent aux travaux des commissions et sont entendus quand ils le demandent eux-mêmes ou quand les commissions les sollicitent.

Sur initiative de la Conférence des Présidents, l'AN peut décider la création de groupes de travail temporaires ou permanents. Ces groupes sont composés par les délégués des commissions et le nombre varie selon les problèmes à traiter et ne peuvent valablement siéger que pendant les sessions. A chaque ouverture de session ordinaire ou extraordinaire, chaque commission remet à l'AN un rapport de ses travaux effectués pendant l'intersession.

Lors des réunions de Commissions, toute absence non justifiée entraîne la perte des indemnités de session du jour. Quand l'absence est nécessaire, un membre de Commission peut déléguer ses pouvoirs par écrit à un autre membre. Le quorum n'est pas exigé pour commencer les discussions de commission. Mais pendant les travaux de commission, la moitié plus un est exigée pour procéder valablement à un vote. La séance de la commission est suspendue si ce quorum n'est pas atteint. A la reprise de la séance, le vote peut être effectué quelque soit le nombre des votants. Les commissions prennent leurs décisions à la majorité absolue des suffrages exprimés et les Présidents de commissions ne peuvent se prévaloir d'aucune voix prépondérantes.

## **2.- Les sessions parlementaires et les réunions de plein droit**

Dans les activités de l'AN du Mali, nous distinguons deux catégories de sessions (ordinaires et extraordinaires) et des réunions de plein droit.

Les sessions ordinaires, conformément aux dispositions de l'article 65 ci-dessus cités constituent des sessions automatiques qui se tiennent à des dates fixes sans qu'il y ait besoins de convocation. Elles durent 165 jours. La session d'octobre est essentiellement consacrée aux débats budgétaires et au vote de la loi des finances.

L'article 66 stipule que l'AN se réunit en session extraordinaire à la demande du premier ministre ou de la majorité de ses membres sur un ordre du jour déterminé. Dans le deuxième cas, comme avancé plus haut, la session ne peut dépasser 15 jours. Depuis la première législature, les sessions extraordinaires ont pris l'allure de sessions « ordinaires » tellement qu'elles sont fréquentes. La fréquence des sessions extraordinaires a réduit considérablement les intersessions.

Concernant les réunions de plein droit, dans certaines circonstances déterminées par la Constitution, l'AN se réunit automatiquement : elle se réunit spécialement hors session pour entendre le message que le Président de la République fait lire par le Président du Parlement.<sup>26</sup> Lorsqu'en vertu de l'article 50 de la Constitution, le Président de la République exerce les pouvoirs exceptionnels, l'AN se réunit de plein droit et ne peut être dissoute durant cette période.

## **3.- Les séances de l'AN**

Si la session constitue le temps pendant lequel siège une Assemblée, la séance, quant à elle, est la réunion d'une assemblée constituée. Au cours d'une session, il peut y avoir plusieurs séances. Les séances de l'AN se basent sur un ordre du jour et d'une bonne

---

<sup>26</sup> Ibid. Art. 43.

organisation des débats. L'ordre du jour est le programme de travail de l'AN. Ses modalités de fixation font intervenir à la fois le Gouvernement et l'Assemblée. Mais ce fait ne découle pas d'une disposition constitutionnelle. C'est le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui le favorise.

#### ***a.-) L'ordre du jour et l'organisation des débats***

L'ordre du jour comprend l'ensemble des questions qui rentrent dans le cadre des compétences du pouvoir législatif : les questions orales inscrites, les projets et propositions de lois inscrits par priorité et les autres affaires. Pour 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. Chaque fois que le Président de l'AN convoque la Conférence des Présidents pour la fixation de l'ordre du jour, il invite le gouvernement à y participer et dernier est tenu d'être présent à travers ses Ministres. Pendant la Conférence, les représentants du Gouvernement se bornent à informer simplement sur la nécessité de faire des projets en priorité avant d'autres. En principe, le Gouvernement n'influence pas l'ordre du jour de l'AN. Dans la pratique l'intervention du gouvernement en la matière est exceptionnelle. Si c'est le cas, le gouvernement fait la demande par écrit que l'on fait parvenir à l'Assemblée. En dehors de ce cas, la Conférence des Présidents fixe souverainement l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. Il est toutefois important de noter que pendant les deux premières législatures de la troisième République (1992-2002), la concordance d'une majorité du parti politique ADEMA à la présidence de la République et à l'Assemblée Nationale fit que l'ordre du jour de l'AN soit établi pendant des rencontres de Mardi entre le Président de la République et celui de l'Assemblée Nationale. Ainsi, pour préserver l'intérêt de la nation et de leur parti politique, au-delà de certaines divergences de fond ou de forme, les deux leaders s'entendaient toujours sur l'essentiel.

L'ordre du jour établi par la Conférence des Présidents est affiché et notifié au gouvernement et au Présidents des groupes parlementaires. Les propositions faites par la Conférence des Présidents sont soumises à l'approbation de l'Assemblée Nationale qui peut y apporter des modifications concernant aussi bien le nombre que le rang des affaires. A ce niveau, seul le Gouvernement, les Présidents des Commissions ou leurs représentations qui ont assisté à la Conférence et un orateur par groupe sont autorisés à intervenir pour une explication de vote.<sup>27</sup>

Quant à l'organisation de la discussion générale sur les textes soumis à l'Assemblée Nationale, elle est décidée par la Conférence des Présidents. L'organisation du débat indique la répartition des temps de paroles entre les groupes parlementaires proportionnellement à leur taille dans le cadre des séances prévues. Toutefois, l'opposition disposera au moins du quart du temps de parole affecté aux députés. C'est aussi la Conférence qui peut limiter le nombre des orateurs ainsi que le temps de parole attribué à chacun d'eux. En ces matières, la décision de la Conférence est sans appel.<sup>28</sup>

#### ***b.-) Les séances plénières***

C'est pendant les séances plénières que les questions inscrites à l'ordre du jour sont débattues et délibérées. Les séances plénières regroupent l'ensemble des Députés. Elles sont

---

<sup>27</sup> Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, art. 54.

<sup>28</sup> Ibid. art. 55.

ouvertes au gouvernement et au public. Les membres du Gouvernement peuvent prendre part aux discussions et assister aux votes. Ils peuvent aussi se faire assister d'un ou de plusieurs collaborateurs. L'AN peut entendre les ministres sur les matières qui entrent dans leurs attributions. Malgré que les séances soient ouvertes au gouvernement ou au public, l'AN peut, à mains levées et sans débat, décider qu'elle délibère à huis clos lorsque la demande en est faite par son Président ou par le Premier Ministre. Toutefois, la synthèse des travaux de l'AN est publiée dans le journal officiel dans le plus bref délai par les soins de l'administration de l'Assemblée, ainsi que toutes les décisions d'insertion prises par l'AN.

Les débats en séances plénières sont dirigés par le Président de l'AN. Il ouvre les séances, dirige les débats, fait observer le règlement et maintient l'ordre. Il peut à tout moment suspendre ou lever la séance. Les secrétaires parlementaires surveillent la rédaction du procès verbal, constatent les votes et les résultats des scrutins. Ils contrôlent les délégations de vote. La présence d'au moins deux d'entre eux au présidium est obligatoire. En cas d'absence ou d'empêchement du Président, ses compétences sont exercées par les Vice-présidents dans l'ordre de préséance.<sup>29</sup>

Au début de chaque séance, il est d'abord procédé à l'adoption du procès verbal de la réunion précédente. Ensuite, le Président lit la liste des projets et propositions de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Quant au procès verbal de la dernière séance d'une session parlementaire, il est obligatoirement adopté avant que cette séance soit levée.

Concernant la distribution de la parole pendant le travail parlementaire, aucun membre de l'Assemblée Nationale ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président de l'AN et l'avoir obtenue. Les députés qui désirent intervenir s'inscrivent auprès du Président qui détermine l'ordre dans lequel ils sont appelés à prendre la parole. Le temps de parole de chaque orateur est limité. L'orateur parle à la tribune ou de sa place mais le Président peut l'inviter à monter à la tribune. Il ne doit pas s'écarter de la question, sinon le Président l'y rappelle. S'il ne défère pas à cet appel, de même que s'il parle sans en avoir obtenu l'autorisation ou prétend poursuivre son intervention après avoir été invité à conclure ou lit son discours, le Président peut lui retirer la parole. Dans ce cas, le Président ordonne que ses paroles ne soient pas inscrites sur le procès verbal. Il faudra aussi noter que le Président de séance ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question ou y ramener l'orateur.

Il est accordé à tout membre de l'Assemblée Nationale, et par priorité, sur la question principale, un temps de parole de cinq minutes pour un rappel au règlement. Si manifestement son intervention n'a aucun rapport avec le règlement, la parole lui est retirée par le Président.

Pendant les séances, l'AN ne peut valablement voter qu'en présence de la majorité absolue des Députés. Elle vote sur les questions qui lui sont soumises soit à mains levées, soit par assis et levé, soit au scrutin secret à la tribune. Le droit de vote des membres de l'AN est personnel mais peut être délégué en cas d'empêchement (maladie, accident ou évènement familial grave, mission temporaire confiée par le gouvernement, service militaire, participation aux travaux des Assemblées Internationales, absence du territoire en cas de session extraordinaire et cas de force majeure appréciée par le Bureau de l'Assemblée Nationale). Aucun député ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat... Le mode de votation utilisé est les mains levées, mais quand il s'agit du vote des membres du Bureau et les nominations personnelles, les votes ont toujours lieu au scrutin secret qui exige que le Député écrive les noms et prénom du candidat de son choix sur un bulletin de couleur blanche.<sup>30</sup> En cas de difficulté dans le vote à mains levées, il est procédé au vote par assis

---

<sup>29</sup> Ibid. art. 58.

<sup>30</sup> Ibid. art. 72.

levé. Quand le comptage des voix s'avère toujours difficile, le vote au scrutin public devient obligatoire. Le scrutin public peut être utilisé à la demande de cinq (5) députés pour toute matière sauf quand il s'agit d'élection du Président de l'Assemblée Nationale ; des autres membres du Bureau de l'AN ; des nominations personnelles et du vote de la motion de censure.

Les votes au scrutin public et au scrutin secret à la tribune sont effectués avec trois bulletins : un blanc (pour), un bleu (contre) et un blanc rayé de bleu (abstention). La différence entre les deux modes de votation réside essentiellement dans deux éléments : le premier est que dans le vote au scrutin public, le bulletin est nominatif et est déposé par chaque Député dans une urne ; le deuxième, dans le vote au scrutin secret à la tribune, le bulletin ne porte pas de nom et les Députés, appelés nommément par ordre alphabétique remettent entre les mains du Secrétaire une enveloppe contenant le bulletin de leur choix. Lorsque les bulletins ont été recueillis, le Président prononce la clôture du scrutin. Les secrétaires Parlementaires en font le dépouillement et le Président en proclame le résultat.

Pour l'adoption des résultats du vote, les conditions suivantes doivent être réunies : la majorité simple pour les lois ordinaires ; et la majorité absolue des membres de l'AN pour les lois organiques et pour le programme ou déclaration de politique générale du Gouvernement ; enfin, la majorité des deux tiers (2/3) des membres composant l'Assemblée Nationale pour la motion de censure et l'approbation d'un projet ou d'une proposition de loi portant révision constitutionnelle.<sup>31</sup>

#### *De la discipline au sein de l'AN*

Pendant tout le processus, le Président de l'AN assure la police des débats et fait régner l'ordre et la discipline tant au niveau du public que des membres de l'Assemblée.<sup>32</sup> L'indiscipline des Députés est punie par des sanctions disciplinaires établis dans un ordre croissant selon la gravité des actes. Les sanctions disciplinaires applicables aux membres de l'AN sont : le rappel à l'ordre ; le rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal ; la censure avec inscription au procès verbal et la censure avec exclusion temporaire dont la durée ne peut excéder une séance. Le rappel à l'ordre est prononcé par le Président de l'AN. Est rappelé à l'ordre tout député qui cause un trouble quelconque dans l'Assemblée Nationale par ses interruptions, ses attaques personnelles ou toute autre manière. La parole est accordée à celui qui, rappelé à l'ordre, s'y est soumis et demande à se justifier. Dans le rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal, lorsqu'un membre a été rappelé deux fois à l'ordre au cours de la même séance, le Président, après lui avoir accordé la parole pour se justifier, s'il la demande, doit consulter l'AN à mains levées sans débat pour savoir s'il sera de nouveau entendu sur la même question. L'incident est inscrit dans le procès verbal de séance.

Quant au public, toute personne coupable de bruyante approbation ou de réprobation des questions soulevées ou des positions défendues par les Députés est immédiatement expulsée de la salle de délibération.<sup>33</sup>

*La censure avec inscription au procès verbal* est aussi appelée censure simple et est prononcée par l'AN par « assis et levé » sur proposition du Président. Elle est prononcée contre un Député qui se rend coupable d'actes comme : la non déférence aux injonctions du Président après un rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal ; une scène tumultueuse au sein de l'AN ; et des injures, provocations et menaces adressées à plusieurs des collègues

---

<sup>31</sup> Ibid. art. 75.

<sup>32</sup> Une partie de la salle de délibération est affectée au public qui suit directement les débats à condition d'une tenue décente et observation du silence le plus complet. Quant aux membres de l'AN, toute attaque personnelle, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre, toute interpellation de collègue à collègue est interdite.

<sup>33</sup> Ibid. art. 44.

Députés. La censure simple entraîne l'interdiction de prendre la parole pendant la séance. Dans ce cas de figure, l'AN avant de se prononcer sur la sanction disciplinaire, doit entendre le Député concerné ou entendre un de ses collègues parlé pour lui. Le député à l'égard duquel la censure simple a été prononcée doit sortir de l'AN. En outre, il perd le tiers de son indemnité de session pendant un mois. En cas de refus du député de sortir de l'AN, il est exclu pour une durée de 30 jours.

*La censure avec exclusion temporaire* est prononcée par l'AN par « assis et levé » sur proposition du Président à l'égard du Député qui se rend coupable des actes suivants : appel à la violence en séance publique ; est coupable d'outrage envers un membre de l'AN ou envers son Président ; et est coupable d'injures, de provocations ou menaces envers le Président de la République ou un membre du Gouvernement. Tout comme le cas de la censure avec inscription au procès verbal, pour une question de justice, l'AN doit avant de se prononcer sur la mesure disciplinaire entendre soit le Député, soit un de ses collègues parlant en son nom. Ensuite, si la censure avec exclusion est prononcée contre le Député en question, il sera interdit de prendre part aux travaux de l'AN et de réapparaître dans les locaux de l'institution avant l'expiration du jour de séance qui suit celle où la sanction a été prise. Il est également privé de la moitié de l'indemnité de session pendant un mois. Lorsque l'exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un Député, elle est portée à 30 jours de séance d'une même session. Dans ce cas, il perd la moitié de l'indemnité de session pendant 2 mois.

#### *De la suspension de séance et la police judiciaire au sein de l'AN*

Comme nous l'avons déjà souligné, la police générale des débats est assurée par le Président de l'AN et comporte des prérogatives dont il est investi pour les cas extrêmes. Ces prérogatives portent sur la suspension de la séance et les mesures liées aux crimes et délits au sein de l'Assemblée Nationale.

Au cours d'une séance, lorsque l'AN devient tumultueuse, après le rappel à l'ordre sans succès, le Président peut éventuellement annoncer sa suspension. Si à la reprise les mêmes circonstances prévalent encore, il lève la séance. Les Députés sont obligés de sortir de la salle de délibération pendant ces suspensions. Par ailleurs, la séance peut également être suspendue en cas de refus de sortir de la salle sur injonction du Président appliquant la sanction de censure simple prononcée par l'Assemblée Nationale.

Les mesures de police judiciaire sont implicitement comprises dans l'article 40 du Règlement intérieur qui stipule que « [...] En cas de crime ou de délit, le Président de l'Assemblée Nationale le fait constater dans le procès verbal des débats qu'il transmet immédiatement au Procureur Général. » Cette disposition ne fait du Président un officier de police judiciaire sous les ordres du Procureur. Il prend les mesures de police judiciaire en sa qualité de premier responsable de l'institution législative et dans le cadre de la coopération entre les pouvoirs.

L'analyse du fonctionnement de l'AN nous emmène à étudier ses fonctions dans les sections suivantes. D'une manière générale, on distingue deux fonctions classiques de l'institution parlementaire qui sont la fonction législative et la fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Les spécialistes de la question parlementaire ajoutent d'autres fonctions comme la fonction d'orientation de l'AN, des fonctions liées à d'autres prérogatives constitutionnelles etc. aux fonctions classiques de l'AN. Ici, nous nous bornerons à analyser les deux fonctions classiques : la fonction législative et la fonction de contrôle.

## **B.- La fonction législative**

La fonction législative consiste à édicter des lois. Si l'exécutif est chargé d'émettre les règlements, l'article 70 de la Constitution du Mali de 1992 stipule que la loi est votée par



l'Assemblée Nationale à la majorité simple. La proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée Nationale qu'après l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. Ces lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour Constitutionnelle de leur conformité à la Constitution. C'est donc l'AN, institution composée de représentants du peuple qui, seul détient le pouvoir de voter les lois : le pouvoir législatif. Le même article détermine le domaine de la loi qu'elle décompose en deux parties : la première partie concerne les matières dans lesquels la loi fixe les règles<sup>34</sup> et la deuxième, les matières dans lesquels la loi détermine les principes fondamentaux<sup>35</sup>. Dans la matière où la loi fixe les règles, le législateur a théoriquement tous les pouvoirs pour régler les choses dans les moindres détails. Dans les matières où elle détermine les principes fondamentaux, le législateur fixe ces principes et est obligé de laisser le Gouvernement déterminer les détails par des règlements d'application. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire et c'est le gouvernement qui adopte les règlements.<sup>36</sup> Ainsi, dans ces matières, ce sont les autorités administratives qui sont compétentes, donc qui peuvent prendre des actes. Si c'est l'AN qui a le pouvoir de légiférer, il est important de savoir la procédure suivie du projet jusqu'à la loi.

## **1.- La procédure législative**

La procédure législative s'entend par de l'ensemble des règles établissant les conditions du cheminement procédural d'une loi depuis son dépôt jusqu'à son entrée en vigueur. Elle comporte un certain nombre d'étapes et met en scène le Gouvernement, le Président de la République, la Cour suprême et la Cours Constitutionnelle. Nous distinguons deux catégories de procédures : la première est la procédure législative ordinaire et la deuxième, est la procédure législative spéciale. La procédure législative ordinaire concerne les lois ordinaires et la procédure spéciales, les autres catégories de lois.

### ***a.-) La procédure législative ordinaire***

---

<sup>34</sup> La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; la nationalité, les droits civils, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, le régime des sociétés, l'expropriation; Les crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la police judiciaire, l'extradition, l'amnistie, la création des juridictions, le statut des Officiers Ministériels, le statut des Professions juridiques et judiciaires; le statut général des fonctionnaires; le statut général du personnel des Forces Armées et de Sécurité; le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts.

<sup>35</sup> La loi détermine également les principes fondamentaux : de l'organisation générale de la défense et de la sécurité; du droit du travail, de la Sécurité Sociale, du droit syndical; de l'organisation et de la compétence des ordres professionnels; de l'enseignement et de la recherche; de la protection du patrimoine culturel et archéologique; de la comptabilité publique; de la création, de l'organisation et du contrôle des services et organismes publics; des nationalisations d'entreprises, des dénationalisations et du transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé; du régime électoral; de la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources; de l'organisation administrative du territoire; de la gestion et de l'aliénation du domaine de l'Etat; de l'organisation de la production; de l'organisation de la justice; du régime pénitentiaire.

<sup>36</sup> Constitution du 25 février 1992, art. 73.

Elle est la plus importante et la plus fréquente dans les tâches qui constituent la fonction législative de l'AN. Elle se déroule selon étapes essentielles : l'initiative, la discussion et la promulgation.

#### *L'initiative de la loi*

Aux termes de l'article 75 de la Constitution du Mali de 1992, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Nationale. Les textes présentés par le Gouvernement sont appelés projets de lois tandis que ceux émanant des Députés sont appelés propositions de lois. C'est pour la réalisation de ses missions relatives à son programme que le Gouvernement adopte des projets de lois qui sont soumis au vote de l'AN. Avant leur adoption par l'AN, les projets sont délibérés en Conseil de Ministres après avis de la Cour Suprême. Contrairement à la France où le projet de loi est déposé sous forme d'un décret de présentation signé par le Premier Ministre, au Mali, c'est une lettre de dépôt signée par le Chef du Gouvernement qui accompagne le projet de loi en expliquant son contenu et ses motifs.

Les propositions de lois sont faites par les Députés. Elles sont formulées par écrit et doivent être remises au Président de l'AN. Elles n'atteignent pas en nombre les projets de lois. L'un des facteurs qui font que les propositions ne sont pas aussi nombreuses est que le règlement intérieur stipule dans son article 51 qu'aucune proposition tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle n'est complétée par une disposition tendant à procurer des ressources équivalentes. Cette disposition fait ressortir le sens de la responsabilité de la part des élus du peuple. Elle met un frein à des velléités électorales de la part de certains Députés qui proposeraient une ou des lois sans se soucier des dépenses qu'elles provoqueraient dans leur application.

#### *La discussion et l'adoption de la loi*

Les projets et propositions de loi, inscrits et numérotés dans l'ordre d'arrivée sur un rôle général sont distribués aux membres de l'AN, et renvoyés à l'examen de la commission compétente avant les débats en plénière.

C'est en effet qu'en vue de préparer les débats en séance plénière que les premières discussions sur les projets et propositions de lois ont lieu au sein des commissions générales ou commissions de législation. Pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, la commission saisie au fond désigne un rapporteur qui sera aussi son porte parole en séance plénière. Conformément au mode de saisine proposé par le Bureau de l'AN et adopté par la Conférence des Présidents, une commission ou plusieurs commissions sont également saisies pour avis. Pour mieux préparer la discussion, la commission peut entendre des personnes ressources. Comme nous l'avons déjà souligné, le Ministre concerné par le projet de loi participe aux travaux de la commission. Après la discussion sur le projet ou la proposition de loi, un procès verbal est établi. Sur ce procès verbal, est mentionné le nom des membres présents, absents ou excusés, les résultats des votes et les décisions prises. Le rapport sur le projet ou proposition de loi est distribué ensuite aux Députés qui s'approprient pour la séance plénière.

La séance plénière est la discussion publique du projet ou de la proposition de loi. Les textes à voter sont en principe soumis à une seule délibération en séance publique. L'examen du texte commence par une discussion générale du rapport de la Commission. Elle donne l'occasion aux différentes sensibilités politiques représentées à l'AN de se prononcer et de faire valoir leur soutien ou désaccord. Si la Commission n'a présenté aucune conclusion dans son rapport, après la clôture de la discussion générale, l'AN consultée par le Président doit se prononcer sur la discussion des articles du rapport de la commission. Si elle décide de ne pas

procéder à la discussion article par article, le texte est mis aux voix par le Président. Par contre, si l'AN décide de discuter article par article, chacun est mis au vote ainsi que les amendements qui s'y rattachent. Le vote de l'ensemble du texte intervient après celui de tous les articles.<sup>37</sup>

Avant le vote sur l'ensemble d'un texte, un Député peut demander une seconde délibération ou le renvoi à la commission saisie au fond pour révision et coordination. L'AN statue sur cette demande. Si la demande émane de la commission, la seconde délibération ou le renvoi est de droit.

Lorsqu'il y a lieu à seconde délibération, les textes présentés lors de la première délibération sont renvoyés à la commission qui doit présenter un nouveau rapport. Dans sa deuxième délibération, l'AN n'est appelée à statuer que sur les nouveaux textes proposés par la Commission ou sur les modifications apportées aux textes précédemment présentés.

Par ailleurs, une seconde lecture peut être demandée par le Président de la République. En vertu de l'article 40 de la Constitution, le Président de la République promulgue les lois dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté. Il peut avant l'expiration de ce délai demander à l'Assemblée Nationale une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée par l'AN qui suspend le délai de promulgation. En cas d'urgence, le délai de promulgation peut être ramené à huit jours. Le rejet partiel ou total de ces modifications ne peut être prononcé que par un vote au scrutin public à la majorité simple pour les lois ordinaires et à la majorité absolue des Députés pour les lois organiques.

Le règlement interne de l'AN autorise aussi une discussion immédiate des textes. L'article 80 du règlement intérieur stipule qu'à tout moment, la discussion immédiate d'un projet ou d'une proposition de loi peut être demandée à l'AN par la commission compétente, ou, s'il s'agit d'une proposition de délibération, par son auteur. Le débat sur une demande de discussion immédiate ne peut jamais porter sur le fond et seuls sont entendus l'auteur de la demande, un orateur d'opinion contraire, le rapporteur de la Commission et le Gouvernement.<sup>38</sup>

L'article 76 de la Constitution de 1992 dispose que le droit d'amendement appartient aux Députés et au Gouvernement. Ils peuvent présenter des amendements aux textes soumis à la délibération en séance plénière. L'utilisation de l'amendement peut se révéler parfois comme une obstruction au vote de la loi, d'autres fois, comme l'expression de la collaboration de la majorité parlementaire à l'œuvre de l'exécutif. Les amendements ne sont recevables que s'ils sont soumis par écrit, motivés, signés par l'un des auteurs et déposés sur le bureau de l'AN au moins 24 heures avant la séance. Ils doivent aussi s'appliquer effectivement aux textes qu'ils visent. Dans les cas litigieux, la question de leur recevabilité est soumise, avant discussion, à la décision de l'AN. Seuls, l'auteur de l'amendement, un orateur d'opinion contraire, la commission et le représentant du Gouvernement peuvent intervenir.<sup>39</sup> En ce qui concerne les Députés, l'article 76 pose quelques restrictions à leur droit d'amendement : « [...] Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui ne lui aurait pas été antérieurement soumis. »

La discussion des amendements a lieu avant celle du texte adopté en commission et auquel ils se rapportent. Mais quand la conclusion de la commission comporte une question préjudicielle, celle-ci est mise en discussion avant les amendements. Les amendements acceptés par la commission peuvent faire l'objet d'une demande de rejet ou de modification qui est mise aux voix par priorité. Le nombre des intervenants pour chaque amendement est

---

<sup>37</sup> Règlement intérieur de l'AN, Art. 77.

<sup>38</sup> Ibid. art. 80.

<sup>39</sup> Ibid. art. 82.

limité aux signataires, au Gouvernement, au Président ou rapporteur de la commission et un Député d'opinion contraire.

Lorsqu'un contre projet est déposé, il est considéré comme un amendement à l'ensemble du texte du texte auquel il s'oppose. Si l'AN l'accepte, il est envoyé en commission et subira la procédure normale des amendements. Le processus de discussion prend fin avec le vote de la loi. Après le vote, la loi n'entre pas immédiatement en vigueur car elle peut être contestée devant la cour constitutionnelle.

Selon l'article 88 de la Constitution de 1992, les autorités qui disposent du pouvoir de contester la loi sont : le Premier Ministre qui soumet à la Cour Constitutionnelle les lois organiques avant leur promulgation ; et le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'AN ou un dixième des députés, le Haut Conseil des Collectivités ou un dixième des Conseillers Nationaux et le Président de la Cour Suprême qui ont eux aussi le pouvoir de déférer les autres catégories de lois à la Cour Constitutionnelle. Le contrôle de la Cour Constitutionnelle porte essentiellement sur deux aspects : le contrôle interne ou matériel de la loi qui concerne la conformité aux dispositions constitutionnelles auxquelles la loi ne peut pas déroger ; le contrôle externe ou formel a trait aux règles procédurales figurant dans la Constitution.

Quand la Cour Constitutionnelle est saisie du contrôle de constitutionnalité d'une loi, elle doit statuer dans un délai d'un mois. En cas d'urgence et à la demande du Gouvernement, ce délai est ramené à huit jours. Si une loi est déclarée inconstitutionnelle, elle ne peut être promulguée. Si c'est une disposition d'une loi qui est déclarée inconstitutionnelle, celle-là ne peut être appliquée.

La promulgation constitue l'acte qui met fin à la procédure législative et par lequel le Président de la République constate officiellement l'existence d'une loi et la rend exécutoire. L'article 40 de la Constitution stipule à cet effet que le Président de la République dispose de quinze (15) jours pour promulguer la loi. La promulgation de la loi se fait sous la forme d'un décret dont la date de signature devient celle de la loi. Le droit de promulgation du Président de la République est une compétence liée et il peut simplement renvoyer la loi à l'AN pour une seconde délibération : le Code de la Personne et de la Famille.

### ***b.-) Les procédures législatives spéciales***

Ces procédures législatives spéciales sont liées à la diversité des lois qui outre les lois ordinaires, peuvent être des lois constitutionnelles, organiques, référendaires, de finances et celles portant autorisation de ratification de certains traités et accords. L'adoption de ces lois n'obéit pas aux mêmes règles procédurales que celles des lois ordinaires.

*La procédure d'adoption de la loi constitutionnelle* : la loi constitutionnelle constitue une loi qui modifie la Constitution. Elle est adoptée selon une procédure de révision constitutionnelle qui vise à modifier, abroger ou compléter la loi. Selon l'article 118 de la Constitution du Mali de 1992, l'initiative de la révision appartient concurremment au Président de la République et aux Députés. Mais la révision n'est définitive que lorsque le projet ou la proposition de révision est voté à la majorité des deux tiers (2/3) des membres de l'AN et approuvé ensuite par référendum. Ainsi, l'adoption de la loi constitutionnelle n'est possible qu'avec l'intervention ultime du peuple.

*La procédure d'adoption de la loi organique* : les lois organiques ont pour objet de préciser l'organisation ou le fonctionnement des pouvoirs publics en expliquant des principes ou des règles énoncés dans la Constitution. En prolongeant la Constitution, elles permettent à celle-ci de se limiter à l'essentiel. En tous les cas, elles ne sont pas nombreuses puisque la constitution n'en énumère que six dans les articles 58 ; 63 ; 82 ; 83 ; 94 et 101.

Quand les lois organiques sont soumises à la procédure classique, elles doivent remplir d'autres exigences. C'est pourquoi la Constitution impose un délai de 15 jours à compter de la date du dépôt pour que le projet ou proposition de loi organique puisse être soumis à la délibération de l'AN. Pour que ces textes soient adoptés, il faut obligatoirement la majorité absolue. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour Constitutionnelle de leur conformité à la Constitution.<sup>40</sup>

*La procédure d'adoption de la loi des finances* : l'initiative de la loi des finances appartient uniquement au Gouvernement et l'AN est saisie du projet dès l'ouverture de la session ordinaire précédent la période budgétaire. Le projet de loi de Finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée avant l'ouverture de la période budgétaire ou si elle ne vote pas le budget, le Gouvernement renvoie le projet de budget dans les quinze jours à l'Assemblée Nationale convoquée à cet effet en session extraordinaire. L'Assemblée Nationale doit alors statuer dans les huit jours. Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, celui-ci est alors établi d'office par le Gouvernement sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour Suprême.<sup>41</sup> La contrainte imposée par cet article constitutionnelle est dû au fait que le Gouvernement doit pouvoir à tout moment disposer de ressources nécessaires pour la gestion de l'État.<sup>42</sup>

*L'adoption de la loi autorisant la ratification des traités et accords internationaux* : cette catégorie de loi est initiée seulement par le Gouvernement et aucun amendement n'est autorisé de la part des Députés. A coté de cette procédure législative, il en existe un autre type appelé « procédures exceptionnelles de substitution ».

Les procédures exceptionnelles de substitution concernent essentiellement la loi référendaire et l'ordonnance.

Le référendum consiste à faire remplacer les Députés par le peuple souverain dans le vote d'un texte de loi. Ainsi, la loi référendaire résulte de l'adoption par référendum d'un projet de loi soumis au peuple par le Président de la République. L'article 41 de la Constitution stipule que le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, pendant la durée des sessions ou sur proposition de l'Assemblée Nationale, après avis de la Cour Constitutionnelle publié au Journal Officiel, peut soumettre au Référendum toute question d'intérêt national, tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord d'union ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des Institutions. Lorsque le Référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement du texte définitivement adopté.<sup>43</sup>

L'ordonnance constitue un acte pris par le gouvernement avec l'autorisation du Parlement dans les matières qui sont du domaine de la loi. L'autorisation de prendre des ordonnances est accordée au Gouvernement pendant un délai limité ou entre les deux sessions.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Constitution du 25 février 1992, art. 70.

<sup>41</sup> Ibid. art. 77.

<sup>42</sup> Il faudra toutefois noter que les dépenses des ressources dont dispose le Gouvernement sont soumises à des procédures rigoureuses fixées par les règles de la comptabilité publique : à la fin de l'exercice budgétaire, un projet de loi de règlement doit être déposé par le Gouvernement. La loi de règlement est adoptée par l'AN aux fins de contrôler les résultats de l'exécution du budget d'État.

<sup>43</sup> Ibid. art. 40.

<sup>44</sup> Ibid. art. 74.

## **C.- La fonction de contrôle**

Le contrôle apparaît comme la prérogative dont dispose l'AN de pouvoir connaître le programme ou les actions du gouvernement, d'en donner une appréciation débouchant sur un vote de soutien ou de sanction selon le cas. Cette prérogative est conférée par la Constitution en ces termes : le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 78 et 79.<sup>45</sup> Ainsi, la fonction de contrôle de l'AN découle de la responsabilité politique du Gouvernement devant elle. Pour l'exercice de cette fonction, l'AN dispose des moyens de contrôle ordinaires et des moyens de contrôle externes. Selon le Règlement intérieur de l'AN, le contrôle parlementaire constitue non seulement une procédure d'information et de contrôle de l'AN, mais aussi une mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

### **1.- Les moyens de contrôle ordinaires**

Les moyens de contrôle ordinaires comprennent les questions orales et écrites, les commissions d'enquêtes et les interpellations.

#### ***a.-) Les questions orales et écrites et les commissions d'enquêtes***

Les questions sont pour les élus un procédé d'information et de contrôle de l'action gouvernementale. Elles servent aux Députés à interroger les ministres sur l'attitude de leur département à propos d'un problème déterminé, soit même sur l'orientation qu'ils ont donné ou qu'ils entendent imprimer à une affaire de politique générale. L'une des particularités de l'AN du Mali est que les questions orales et écrites pratiquées par les Députés depuis 1992 dans leur fonction de contrôle n'ont pas de fondement constitutionnel.

*Les questions écrites* : une question est adressée par un Député à un membre du Gouvernement. Le texte écrit est remis au Président de l'AN qui le communique au chef du Gouvernement après avis de la Conférence des Présidents. La question est publiée au journal officiel. Le ministre concerné dispose d'un délai de un mois pour donner une réponse qui doit être également publiée au journal officiel. Lorsque la question n'a pas obtenu de réponse dans le délai d'un mois, elle fait l'objet d'un rappel pour lequel un nouveau délai de 15 jours est ouvert. Si à l'expiration de ce nouveau délai la question n'a pas obtenu une réponse, son auteur peut, au cours de la session en cours ou de la session qui suit, la transformer en interpellation du Gouvernement.<sup>46</sup>

*Les questions orales* : tout Député qui désire poser aux membres du Gouvernement des questions orales doit remettre celles-ci par écrit au Président de l'AN qui les communique à leur destinataire. Les questions orales sont inscrites sur un rôle spécial au fur et à mesure de leur dépôt. Elles sont inscrites par la Conférence des Présidents en tête de l'ordre du jour de la première séance de chaque plénière. Les débats sur une question orale ne peuvent excéder en aucun cas soixante (60) minutes. La conférence des présidents indique la répartition des temps de parole entre les orateurs. C'est le ministre, puis l'auteur qui disposent seuls de la parole. Tout comme pour la question écrite, lorsque par suite de deux absence successives d'un ministre une question est appelée pour la troisième fois en séance publique, si le ministre est de nouveau absent, l'auteur de la question peut la transformer, séance tenante en interpellation du Gouvernement.<sup>47</sup>

*Les commissions d'enquêtes* : les commissions d'enquêtes

---

<sup>45</sup> Ibid. art. 54.

<sup>46</sup> Règlement intérieur de l'AN, art. 87.

<sup>47</sup> Ibid. art.90.

sont des organismes créés par l'AN qui ont pour mission de recueillir des informations sur des questions déterminées. L'AN débat sur les rapports et conclusions des commissions. A la fin des débats, elle adopte des résolutions qui sont adressées au Gouvernement. Le Gouvernement donne suite à la résolution dans un délai de 30 jours. Les réponses du Gouvernement sont transmises aux commissions d'enquêtes intéressées pour étude. Si des points des résolutions n'ont pas été traités, ils peuvent être transformés en interpellation. Il faudra toutefois noter que l'AN ne peut pas créer de commissions d'enquêtes spéciales sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que ces poursuites son en cours. Par ailleurs, une commission créer pour enquêter sur un fait, cesse de fonctionner dès l'ouverture d'une information judiciaire sur ce fait.<sup>48</sup>

### ***b.-) Les interpellations***

Une interpellation est une demande d'explication adressée par un parlementaire au Gouvernement sur sa politique générale ou sur une question déterminée. Comme nous l'avons souligné précédemment, les questions orales et écrites ainsi que les commissions d'enquêtes peuvent déboucher sur des interpellations.

En dehors de cette catégorie d'interpellation, l'interpellation directe existe aussi. Elle se traduit par le fait que le Député peut demander au gouvernement de s'expliquer sur l'exécution d'un programme adopté par l'AN ou sur une question d'actualité. Sur une question d'actualité, l'auteur de l'interpellation informe le Président en séance publique et dépose aussitôt la demande qui est soumise dans les 24 heures à la Conférence des Présidents et transmise au chef de Gouvernement.

L'alinéa 10 de l'article 90 du Règlement intérieur de l'AN dispose que la plénière de débats est organisée conformément aux dispositions des articles 55 alinéa 2 et 3, et l'article 62 du même Règlement intérieur. Elle est tenue au plus tôt le samedi qui suit ladite conférence des Présidents et au plus tard le samedi de la semaine d'après. Le banc du Gouvernement est occupé par le Premier ministre ou par le/les Ministres (s) qu'il juge compétent (s). L'AN est toujours en nombre pour débattre d'une interpellation même si l'auteur d'une interpellation est absent ou n'est pas représenté suivant les dispositions de l'article 71 du Règlement intérieur.

Enfin, dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, le débat sur les questions orales, d'actualité et les interpellations est retransmis en direct ou en différé intégral par les médias d'État.

## **2.-) Les moyens de contrôle extrêmes**

Les moyens de contrôle extrême peuvent donner lieu à des tensions ou même des crises entre l'AN et le Gouvernement. Cette catégorie de contrôle s'exerce par deux procédés : l'engagement de la responsabilité du gouvernement et la motion de censure. Pendant que le premier s'effectue sur l'initiative du Premier ministre, le deuxième se fait sur celle des Députés. Dans les deux cas, c'est la confiance de l'AN à l'égard du Gouvernement qui est posée.

### ***a.-) L'engagement de la responsabilité du Gouvernement***

---

<sup>48</sup> Ibid. art. 89.

L'article 78 de la Constitution du Mali stipule que le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres engage devant l'Assemblée la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. Il peut aussi, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte.

*L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le programme ou la déclaration de politique générale :* Selon Thiéry Debar, la présentation du programme devait correspondre à la demande de confiance à la suite de la nomination du Gouvernement, tandis que la déclaration de politique générale devait signifier la possibilité pour lui de vérifier, à tout moment de son action, qu'il détient toujours la confiance de l'Assemblée. Au Mali, depuis l'avènement de la démocratie, au lieu de présenter un programme auprès de l'AN, pour leurs premiers contacts avec l'AN, les Premiers ministres ont toujours présenté des déclarations de politique générale. Dans tous les cas, lorsque le chef de Gouvernement engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, il est procédé au débat dans les conditions suivantes : après audition du chef du Gouvernement, la séance est suspendue pour quarante huit (48) heures ; à la reprise, les orateurs qui désirent intervenir se font inscrire à la présidence de l'AN ; le Président de l'AN convoque à cet effet la Conférence des Présidents pour organiser le débat. Après la clôture de la discussion, la parole peut être accordée pour des explications de vote de cinq (5) minutes ; le Président met aux voix l'approbation du programme ou de la déclaration de politique générale du Gouvernement ; enfin, le vote est émis à la majorité absolue des membres composant l'AN.<sup>49</sup>

Conformément à l'article 79 de la Constitution malienne, lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

*L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte :* c'est à travers ce procédé que la question de confiance est posée dans sa véritable dimension. Le Gouvernement ne peut bien mener sa politique que lorsqu'il bénéficie de la confiance et du soutien de l'AN. Lorsque le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur un texte, l'AN est soumise à une alternative : soit adopter le texte sans débat ni vote, soit adopter une motion de censure pour renverser le Gouvernement. La procédure suivie est la suivante : après la décision de l'engagement de la responsabilité, le débat est immédiatement suspendu durant 24 heures. Dans ce délai et par dérogation à l'alinéa premier de l'article 92, une motion de censure répondant aux conditions fixées par cet article peut-être déposée. L'AN peut se réunir à l'expiration du délai de 24 heures pour prendre acte, soit de l'adoption du texte, soit du dépôt d'une motion de censure. Le cas échéant, il est procédé à la notification, à l'inscription à l'ordre du jour, à la discussion et au vote de cette motion dans les conditions prévues à l'article 92.<sup>50</sup> L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte peut, d'un côté, être considéré comme un passage en force de ce texte et une pression du Gouvernement sur l'AN. Elle peut aussi être considérée comme une démarche qui consiste à vouloir resserrer les rangs de la majorité autour de la politique gouvernementale.

### ***b.-) La motion de censure***

---

<sup>49</sup> Ibid. art. 91.

<sup>50</sup> Ibid. art. 93.



A part la situation que nous venons d'analyser et qui constitue une réaction des élus face à une démarche offensive du Gouvernement, il y a une autre situation dans laquelle ce sont les Députés eux-mêmes qui prennent l'initiative de censurer le Gouvernement. Ce type de motion de censure est généralement l'œuvre de l'opposition qui entend marquer sa désapprobation totale de la politique du Gouvernement ou de sa gestion d'une question brûlante de l'actualité. C'est un moyen politique pour elle d'essayer de reprendre l'initiative dans le débat politique dominé le plus souvent par la majorité. Le Règlement intérieur organise la procédure de la motion de censure comme suite :

*Le dépôt de la motion de censure* : la motion de censure est déposée au cours d'une séance publique de l'AN sous la forme d'un document avec la mention « Motion de censure » et portant les signatures des auteurs dont le nombre doit équivaloir à au moins un dixième des membres de l'AN. Une fois le dépôt effectué, aucune signature ne peut plus être retirée ou ajoutée à la motion de censure qui est notifiée au Gouvernement par le Président de l'AN en même temps qu'il informe l'AN ;

*La discussion* : la discussion de la motion de censure emprunte aux règles générales des débats à l'AN et comporte également des règles particulières. C'est la Conférence des Présidents qui fixe la date de discussion de la motion de censure devant intervenir au plus tard le troisième jour de séance suivant le jour du dépôt. Elle peut également décider, au cas où il y aurait plusieurs motions, de les discuter en commun, avec à la fin un vote séparé pour chacune d'elles. Aucune motion ne peut être retirée et aucun amendement n'est aussi admis car la discussion enclenchée est ininterrompue jusqu'au vote.

*Le vote* : le vote a lieu au scrutin secret à la tribune. Tout comme nous l'avons déjà dit, chaque Député remet son bulletin à un des Secrétaires parlementaire qui le met dans une urne placée sur la tribune. Le décompte des voix tient compte uniquement des votes favorables à la motion de censure. Celle-ci est considérée comme adoptée si la majorité des deux tiers (2/3) des membres composant l'AN a voté pour. L'adoption de la motion de censure par l'AN entraîne automatiquement la démission du Gouvernement.

Depuis l'avènement de la troisième République au Mali, le pays n'a connu que deux dépôts de motion de censure : la première a été déposée par 29 Députés<sup>51</sup> de l'opposition le 23 janvier 1996 à l'occasion de la crise scolaire que le pays traversait. La deuxième motion a été déposée par 13 Députés de l'opposition appelé à l'époque « Rassemblement des Forces Démocratiques » le 25 février 1997. Cette dernière était l'aboutissement des divergences sur la fixation du calendrier électoral. Toutes ces deux motions de censure ont été rejetées par l'AN.

Après une étude assez approfondie du fonctionnement de l'AN et des textes qui lui sont liées, nous nous rendons compte que les conditions juridiques et politiques existent pour son bon fonctionnement mais que malgré cette situation favorable, des problèmes existent quant à l'exercice de la fonction de contrôle dont elle jouit. Ces problèmes sont essentiellement liés à la prépondérance de l'exécutif dominé par le Président de la République. Par ailleurs, depuis la première législature, l'AN n'a pas connu beaucoup de commissions d'enquêtes à causes des difficultés de financements.<sup>52</sup> La prise en charge de leurs activités n'étaient prises en compte dans le budget de l'AN.

---

<sup>51</sup> Ce groupe d'opposition était composé des Partis politiques suivants : BDIA, UDD, PDP, CNID, PMDR, UFDP, PSP, MIRIA.

<sup>52</sup> Il y a d'abord eu la commission d'enquête sur le fonctionnement de la justice à travers les tribunaux de Tominian, de Douentza et Bankass en 1993. Ensuite celle qui avait enquêté sur la gestion domaniale et foncière à Bamako en 1996. Une mission ad hoc de suivi et d'évaluation avait aussi été en 1998 envoyée en 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> région du Mali pour évaluer des projets agricoles.

## **Conclusion**

Nous remarquons que depuis la période coloniale, les maliens sont à l'école de la pratique parlementaire d'abord à travers les assemblées coloniales ensuite à travers une Assemblée Nationale d'un Mali indépendant à partir de 1960. De 1960 à 1991, l'Assemblée Nationale a toujours été monocamérale dans un régime dictatorial monopartite. Avec la Troisième République, l'AN est toujours monocamérale mais pluraliste dans un système semi-présidentiel dans le quel le Président est doté de pouvoirs considérables.

Depuis la première législature, l'AN a significativement évolué et le bilan est relativement satisfaisant. Des efforts dans le cadre de l'amélioration de son efficacité sont fait ou sont en cours. Mais force est de constater que l'AN du Mali a toujours été dominée par des Députés analphabètes ou semi intellectuels qui jouent difficilement leur rôle de représentant du peuple et de législateurs. Cette situation fait que l'AN n'a pas la capacité réelle d'émettre des propositions de lois aux séances plénières.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Les ouvrages, mémoires et rapports :**

Debbach C., Pontier J.M., Bourdon J. & Rucci J.C., 1990. Droit constitutionnel et institutions politiques, 3ème édition, Paris: Economica.

Delcamp A., Bergel J.L. & Dupas A., 1995. Contrôle parlementaire et évaluation/Contribution réunies, Paris : la documentation française.

Diallo A.N. Discours et allocutions de Mr le Président : Assemblée Nationale de la IIIème République 1992-1994, Bamako : Société malienne d'édition.

Diallo A.N. Discours et allocutions de Mr le Président : Assemblée Nationale de la IIIème République 1995-1997, Bamako : Société malienne d'édition.

Guindo A.K. & Sidibé N., La structure et le fonctionnement de l'Assemblée Nationale de la IIIème République du Mali, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de maîtrise de l'ENA de Bamako, Mali, 1996.

Mahamane D., Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationale du Mali, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de maîtrise de l'ENA de Bamako, Mali, 1997.

Maïga M. Le contrôle parlementaire sous la première législature, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de maîtrise de l'ENA de Bamako, Mali, 1998.

Moulaye Z. & Kéïta A. 2008. L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République : un guide à l'usage des élus, des citoyens et des Partenaires extérieurs, Bamako : Friedrich Ebert Stiftung.

PNUD, Evaluation des capacités de gouvernance de l'Assemblée Nationale du Mali : mise en œuvre des fonctions parlementaires, Rapport d'évaluation, Bamako, mai 2000.

Toukara S.M. & Dembélé K., Les rapports entre l'exécutif et l'Assemblée Nationale au Mali sous la 3<sup>ème</sup> République, Mémoire de fin d'études pour l'obtention de la maîtrise de l'ENA de Bamako, Mali, 1999.

**Les textes législatifs et les règlements intérieurs :**

Constitution du 25 février 1992 de la République du Mali.

Loi N°02-010/ du 05 Mars 2002 Portant loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime d'éligibilité 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.

Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali, 3<sup>ème</sup> législature, 2002-2007.

Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali, 3<sup>ème</sup> législature, 1997-2002.

Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali, 3<sup>ème</sup> législature, 1992-1997.