

RAPPORTS DE LA MISSION EXPLORATOIRE ET DE LA MISSION D'OBSERVATION

DES ELECTIONS LEGISLATIVES

DU 13 AVRIL 1997

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE

DU 10 AU 16 FEVRIER 1997

I. GENÈSE ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

A. Genèse

1. Par une correspondance adressée le 11 octobre 1996, au Président du Conseil Permanent de la Francophonie et au Secrétaire Général de l'Agence de la Francophonie (ACCT), Son Excellence Monsieur Dioncounda Traoré, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Etrangères et des Maliens de l'Extérieur, invitait l'Agence à participer à l'envoi d'observateurs tant pour les élections législatives que pour les élections présidentielles prochaines, et sollicitait par ailleurs, une assistance technique, matérielle et financière, aux fins de leur préparation et de leur tenue.

« La volonté solennellement exprimée par le Chef de l'Etat du Mali de voir ces consultations électorales se dérouler d'une manière honnête et transparente », rejoignait, en effet, « l'engagement de l'espace francophone pour une participation des peuples à l'exercice libre des libertés fondamentales et l'avènement de l'Etat de droit par la consolidation des institutions démocratiques ».

Plus spécifiquement, « l'organisation d'élections en Afrique, requérant la mobilisation de moyens humains, matériels, techniques, juridiques et financiers importants », cette demande d'assistance électorale se référait à « la solidarité francophone et à l'expérience avérée, en matière d'expertise électorale, de l'Agence de la Francophonie ».

2. Sur avis motivé de l'Agence, les Instances politiques de la Francophonie se sont prononcées, de ce fait, en faveur de l'envoi d'une mission exploratoire, dès que le nouveau cadre électoral, en gestation, serait en application et que les membres de la Commission Nationale Electorale Indépendante, nouvelle Institution clé du dispositif électoral, auraient été nommés, afin, d'une part, d'identifier les divers aspects potentiels de la contribution francophone et, dans le même temps, et sans attendre, mettre à disposition des Autorités maliennes, l'expérience francophone requise.

3. C'est dans cet esprit, que l'Agence, dès l'adoption des nouveaux textes, (loi n° 97-008 du 14 janvier 1997, portant loi électorale), et une fois la CENI installée (24 janvier 1997), a procédé à l'organisation d'une telle mission enrichie d'un volet d'échanges d'expériences entre des anciens responsables des opérations électorales de pays francophones et les membres de la CENI, conformément à la demande spécifique adressée, en ce sens, le 30 janvier 1997, par le Président élu de la CENI, Maître Kassoum Tapo, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Mali.

La mission au Mali a donc comporté deux volets :

- un premier volet « mission d'identification », stricto sensu
- un deuxième volet « session d'échanges ».

Les informations recueillies ont été globalement intégrées dans le présent rapport, les experts pressentis pour ces deux composantes s'étant, alternativement, impliqués, et ce, de façon convergente.

B. Composition, déroulement et médiatisation

1. Composition

1. 1. La mission d'identification, composée d'un parlementaire représentant l'AIPLF, Monsieur Saleck Ould Abdel Jelil, Sénateur, Président de la Commission des Lois du Sénat (Mauritanie), et d'experts désignés par l'Agence de la Francophonie, Maître Saïdou Agbantou, Président de la Commission Béninoise des Droits de l'Homme, ancien Président de la CENA (Bénin), Monsieur Jean-Jacques Versière, Ancien Chef de Mission française de coopération (France), s'est déroulée du 10 au 17 février 1997.

Elle a été coordonnée Mme Christine Desouches, Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire à l'Agence de la Francophonie et M. Jean-François BONIN, Responsable de projets de coopération à la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire.

L'équipe de l'Agence a également coordonné les travaux de la session d'échanges, en liaison avec le Bureau de la CENI.

1. 2. La session d'échanges

Ont été associés à ces Journées d'échanges, (14 et 15 février 1997), destinées à examiner de façon concrète, les questions relatives à la gestion des opérations électorales, au Mali, des personnalités politiques, des juristes, des anciens Présidents des CENI, CENA et des représentants de l'Administration ayant eu en charge l'organisation des élections dans leurs pays respectifs, auxquels se sont joints la plupart des membres de la mission exploratoire :

Maître Robert Dossou, Ancien Bâtonnier, Ancien Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, Monsieur Emilien d'Almeida, Ancien Conseiller en charge des élections auprès du Ministère de l'Intérieur, (Bénin), Monsieur le Professeur Jean de Gaudusson, Président de l'Université de Bordeaux IV, (France), Monsieur Olivier Ramahadison, Chef de service des Elections et de la Décentralisation au Ministère de l'Intérieur, (Madagascar), Monsieur Maïnassara Maïdadji, Ancien Président de la CENI, Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement (Niger).

2. Entretiens et séances de travail

2. 1. Les membres de la délégation ont rendu une visite de courtoisie au Ministre des Affaires étrangères, qui a offert un dîner en l'honneur de la Francophonie, et dont les collaborateurs ont appuyé les démarches de la délégation, ainsi qu'au Ministre de la Justice et au représentant du Ministre de l'Administration territoriale.

2. 2. La délégation a été reçue en audience par le Président de l'Assemblée nationale, entouré de plusieurs députés, avec lesquels des échanges approfondis se sont déroulés.

De même, le mardi, la délégation a rencontré, à l'Assemblée nationale, des représentants des partis appartenant aux deux Collectifs de l'opposition.

2. 3. Reçus par leur Président, ils ont tenu, en présence de plusieurs membres, des séances de travail au siège de la Cour Constitutionnelle et du Comité national d'égal accès aux médias d'Etat.

2. 4. De même, ils se sont rendus, à plusieurs reprises, au siège de la CENI, où ils ont eu des entretiens approfondis, tout au long du séjour, et jusqu'à quelques heures, avant leur départ, avec le Bureau, dont, notamment, son Président, le 2ème Vice-Président, le Président de la Commission chargée de la formation et le responsable de la communication.

Les deux Journées d'échanges leur ont permis de rencontrer les 30 membres de la CENI.

2. 5. La mission a été invitée à participer aux deux rencontres organisées, au Palais des Congrès, par le Président de la CENI, l'une avec les bailleurs de fonds, sur la question du budget et des contributions des partenaires au développement, l'autre sur le problème spécifique de la coordination des formations proposées ou déjà entreprises par ces différents partenaires, à l'intention des démembrés de la CENI, des agents électoraux, des citoyens.

2. 6. Enfin, la délégation a participé à un tour de table, présidé par le Bâtonnier TAPO, en présence du Collectif regroupant un grand nombre d'organisations non gouvernementales impliquées dans la sensibilisation et l'observation nationale.

2. 7. Les deux Journées d'échanges se sont déroulées en deux phases :

– le vendredi 14 février 1997, après une ouverture solennelle, par le Président de la CENI et le Délégué Général à la Coopération Juridique et Judiciaire de l'Agence, le 2^e Vice-Président de la CENI et le responsable de la formation, ont introduit les travaux en précisant l'état des préparatifs électoraux et les préoccupations subséquentes sur lesquelles ils attendaient des réactions de la part des experts francophones présents. Cette présentation comparée et dynamique des diverses expériences a donné lieu à une première série de discussions :

– le samedi 15 février 1997, les experts de la Francophonie ont tenu une séance de travail plus ciblée, avec le 2^e Vice-Président et le responsable de la formation, de manière à examiner, en détail, les modalités techniques propres à répondre aux exigences de la préparation et de la tenue du scrutin, sur la base d'un document récapitulatif produit par les experts, suite à la première journée (voir en annexe).

3. Médiatisation

3. 1. Dès l'arrivée des premiers membres de la mission, un communiqué de presse a été remis pour publication aux principaux quotidiens de Bamako et à l'Office de la Radio et Télévision Maliennes.

3. 2. Plusieurs des membres de la mission ont participé à une émission télévisée, portant sur l'actualité politique et diffusée, à une heure de grande écoute, le dimanche soir, sur le thème « le rôle de l'Agence de la Francophonie dans l'appui aux processus électoraux ».

A cette occasion, outre ce thème central des discussions, ont été également évoquées, les questions relatives aux commissions nationales électorales et à l'observation internationale des élections (cassettes disponibles à la DGCJJ).

4. Coordination avec les autres partenaires au développement

II. CONTEXTE POLITIQUE ET CADRE JURIDIQUE

A. Bref rappel du processus constitutionnel

- Le 22 septembre 1960, la République du Mali s'est dotée d'une première constitution, en même temps qu'elle accédait à la souveraineté internationale.

- Le 19 novembre 1968, suite à un coup d'Etat militaire, la constitution fut suspendue, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) faisant office, à la fois, d'organe législatif et exécutif.

- Le 2 juin 1974, une nouvelle constitution fut adoptée par référendum, consacrant l'avènement de la II^e République et l'existence d'un parti unique : l'Union Démocratique du Peuple Malien, (UDPM).

- En 1989, plusieurs associations furent créées, tantôt à caractère politique, tantôt en faveur des droits de l'Homme, qui s'engagèrent ouvertement en faveur du multipartisme et de la démocratie, en vue de l'instauration de l'Etat de droit, seul garant des libertés publiques et individuelles.

- Ce combat, relayé par un vaste mouvement populaire, a entraîné une répression armée faisant de nombreuses victimes, décédées ou blessées, d'une part, puis, l'arrestation, le 26 mars 1991, du Président Moussa Traoré, par celui qui, à cette époque, dirigeait sa garde personnelle, le Colonel Amadou Toumani Touré, désireux de faire cesser les violences, de procéder à l'ouverture politique, puis de retransmettre le pouvoir, dès que des Institutions démocratiques seraient à nouveau mises en place, ce, dans un délai d'un an.

- Le 31 mars 1991, sur la base d'un accord intervenu entre ce qu'on appelait, alors, le Mouvement Démocratique, composé de l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH), de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM), de l'Union Nationale des Syndicats du Mali (UNTM), des Associations à caractère politique, à savoir : l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), le Comité National d'Initiative Démocratique (CNID), et les auteurs du coup d'Etat militaire, un Acte Fondamental fut adopté, qui a servi de cadre provisoire d'organisation des pouvoirs au nombre desquels le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP).

Cet organe « législatif », de la transition, fut chargé d'organiser une Conférence nationale, et de doter le pays d'une constitution démocratique, d'un code électoral, d'une Charte des partis politiques.

- La Conférence nationale s'est tenue du 29 juillet au 12 août 1991 et, conformément au mandat qui lui avait été donné, s'est prononcée sur les textes fondamentaux, portant constitution, code électoral, Charte des partis sur la base des projets soumis par le CTSP et le gouvernement.

- Le 15 octobre 1991, la constitution fut adoptée par référendum, donnant ainsi naissance à la III^e République du Mali, le code électoral et la Charte des partis faisant l'objet, pour leur part, d'une promulgation sous la forme des ordonnances n°91-074 P/CTSP et n°91-075 P/CTSP.

- Enfin, en vertu de son mandat, confirmé par les décisions de la Conférence nationale, le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) a organisé les diverses consultations électorales plura- listes, à savoir, les élections municipales (février 1992), législatives (mars 1992), et présidentielles (avril 1992), au terme desquelles la Transition politique institutionnelle instaurée par l'Acte Fondamental, a pris fin.

B. Nature des consultations à venir et cadre constitutionnel en vigueur

1. Le Président de la République

1. 1. L'élection de l'actuel Chef de l'Etat, S.E. Monsieur le Président Alpha Omar Konaré, remontant à avril 1992, son mandat arrive à son terme normal, et le Mali va organiser des élections pluralistes où le Président de la République sortant, peut briguer un nouveau et dernier mandat, ce qui n'était pas le cas lors de ces dernières élections, où le Président du CTSP, aux termes de l'Acte Fondamental de la transition, n'avait pas le droit d'être candidat à sa propre succession.

1. 2. En effet, « élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours, il n'est rééligible qu'une seule fois (article 30 de la Constitution) », « le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est le gardien de la Constitution. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'Etat (article 29) ».

« Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation, par celui-ci, de la démission du Gouvernement. Sur proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions (article 38) ». Le Président de la République préside le Conseil des Ministres. Le Premier Ministre le supplée dans les conditions fixées par la présente Constitution (article 39) ».

2. Le Gouvernement

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dispose de l'Administration et de la Force armée » (article 53).

« Il est responsable devant l'Assemblée Nationale et suivant les procédures prévues aux articles 78 et 79 » (article 54). « Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement ; à ce titre, il dirige et coordonne l'action gouvernementale » (article 55).

L'actuel Premier Ministre, M. Ibrahima Boubacar KEITA, a été nommé en mars 1994.

3. Le Parlement

Selon les termes de l'article 61 de la Constitution et de l'article 154 du Code électoral, l'élection des députés, se déroule tous les 5 ans, au scrutin majoritaire de liste à deux tours. Les dernières élections législatives remontant à mars 1992, les prochaines élections interviennent au terme du mandat normal des députés élus à cette période et doivent ainsi permettre le renouvellement de ce mandat.

3. 1. 1 « Le Parlement comprend une chambre unique appelée « Assemblée nationale » (article 59). Les membres de l'Assemblée nationale portent le titre de Député (article 60). »

3. 1. 2. « Les députés sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct » (article 61), au scrutin majoritaire de liste à deux tours, par circonscription électorale. Toutefois, lorsqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir dans une circonscription électorale, l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Le second tour se déroule quinze jours après le premier » (article 154 du Code électoral).

3. 1. 3 « L'Assemblée nationale vote la loi ; elle peut adopter une motion de censure, auquel cas le Premier Ministre doit remettre au Président de la République, la démission du Gouvernement » (articles 70 et 79).

4. Les compétences de la Cour en matière électorale

– Compétences communes aux élections législatives et présidentielles : la Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur la régularité des élections présidentielles, législatives et des opérations de référendum, dont elle proclame les résultats (article 86 de la Constitution). Elle est saisie, en cas de contestation sur la validité d'une élection, par tout candidat, tout parti politique ou délégué du Gouvernement dans les conditions prévues par une Loi organique (article 87 de la Constitution) ;

– Compétences spécifiques en matière d'élections présidentielles : la Cour Constitutionnelle est chargée de contrôler la régularité des opérations électorales, de statuer sur les réclamations et de proclamer les résultats du scrutin.

5. Le Comité national d'égal accès aux médias d'Etat (CNEAME)

Créé, conformément à l'article 7 de la Constitution, qui dispose que « la liberté de presse est reconnue et garantie. Elle s'exerce dans les conditions fixées par la Loi. L'égal accès pour tous aux médias d'Etat est assuré par un Organe indépendant dont le statut est fixé par une Loi organique », un Comité national de l'égal accès aux médias d'Etat a été créé par la Loi organique n° 93-001 du 6 janvier 1993.

5. 1. Attributions du Comité : le Comité national veille (article 3 de la Loi organique)

– à l'équilibre et au pluralisme de la formation, en tenant compte des différentes sensibilités politiques, économiques, sociales et culturelles du pays,
– à une gestion équitable du temps d'antenne et de l'espace rédactionnel consacrés aux candidats et aux formations politiques pendant les campagnes électorales.

Il peut être saisi de toute violation des dispositions législatives et réglementaires régissant l'égal accès aux médias d'Etat, par toute personne physique ou morale (article 4).

Il peut infliger des sanctions, contre lesquelles un recours peut être exercé devant le Juge administratif territorialement compétent (article 5 et 6).

Par une décision n° 97-001 CNEAME, le Comité a fixé les conditions de l'égal accès des partis politiques et des candidats aux médias d'Etat en période de campagne électorale (voir document en annexe)

6. La réforme du Code électoral

6. 1. Adoption d'un projet de réforme (septembre 1996) et intervention de la Cour constitutionnelle

6. 1. 1. Depuis 1992, les partis politiques maliens avaient décidé de procéder à une relecture du Code électoral, avec pour principaux points de préoccupations :

- la situation des Maliens de l'extérieur
- la question des bureaux de vote itinérants
- l'opportunité de créer une Commission nationale électorale.

6. 1. 2. Le Gouvernement a pris l'initiative d'élaborer et de présenter un projet de loi électorale voté par l'Assemblée Nationale, en septembre 1996.

Ce texte, entre son adoption et sa promulgation par décret, a fait l'objet d'une saisine, par plusieurs députés, de la Cour Constitutionnelle, aux fins de l'examen de sa constitutionnalité.

6. 1. 3. Dans son arrêt CC 96-003, en date du 25 octobre 1996, la Cour Constitutionnelle, considérant la requête recevable, s'est, en outre, reconnue « le droit d'examiner l'ensemble des articles de la Loi attaquée » ; dans la mesure où c'était « la Loi dans toutes ses dispositions qui était soumise à son examen ».

- Sur la composition de la Commission Nationale Indépendante (CENI), la Cour estimant que les dispositions de l'article 5 de la loi incriminée, prévoyant que la CENI était composée de 30 membres répartis entre 10 membres désignés par les pouvoirs publics, 10 membres désignés par la société civile, 10 membres désignés par les partis politiques, dont 5 choisis par le Collectif de la majorité et 5 choisis par le Collectif de l'opposition, ne constituaient ni une règle ni un principe, en raison de leur imprécision (le législateur n'a pas clairement indiqué la manière dont les pouvoirs publics doivent nommer leurs représentants, ni qui étaient les représentants de la société civile habilités à désigner les 10 membres de la société civile), cet article était contraire à l'article 70 de la Constitution.

Sur le monopole de présentation des candidatures par les partis politiques, la Cour, considérant l'article 27 de la Constitution qui dispose que « le suffrage est universel, égal et secret », l'article 28 qui dispose que « les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités par les conditions déterminées par la Loi », l'article 26 de la Constitution qui déclare que « la souveraineté nationale appartient au Peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du Peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » et estimant, en conséquence, que dans un système de démocratie pluraliste, les candidatures, sous réserve des conditions d'éligibilité définies par la Loi, sont libres, c'est-à-dire que chacun a le droit de se présenter, fut-ce de son propre chef ; que les partis politiques ne peuvent pas être les seuls à incarner l'expression du suffrage, a estimé que l'article, organisant ce monopole, était contraire à l'article 26 et à l'article 27 de la Constitution.

- Sur les modes de scrutin

En instituant trois modes de scrutin, selon les localités, pour la même élection, et pour la même législature, la Cour a considéré que l'article 173 de la loi attaquée, prévoyant que « dans les circonscriptions qui ont un à trois sièges de députés, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un tour. Lors qu'il n'y a qu'un seul siège à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un tour (article 174). Dans les circonscriptions qui ont droit à quatre sièges de députés ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel », violait le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens affirmés par l'article 2 de la Constitution et qu'une telle discrimination était contraire au préambule de la Constitution qui dispose « que le Peuple souverain du Mali réaffirme sa détermination à maintenir et à consolider l'unité nationale ; que seule une loi uniforme instituant un seul mode de scrutin saurait remplir cette exigence.

6. 2. Avec la médiation du Barreau du Mali, et suite à cette décision, de nombreuses concertations entre les partis politiques ont pu aboutir à l'élaboration d'un texte consensuel, prenant en compte les objections de la Cour, déposé devant l'Assemblée nationale et adopté le 14 janvier 1997, par 78 voix, 15 députés d'une partie de l'opposition, regroupée au sein du Rassemblement des Forces Patriotiques (RFP), n'ayant pas participé au vote, estimant que le code n'était pas « consensuel ». Un autre groupe de l'opposition, animé notamment par le MIRIA, démembré du parti majoritaire ADEMA, a voté le code le jugeant « acceptable mais non parfait ».

6. 3. Les nouvelles dispositions du code électoral

- Sur le scrutin

Le mode de scrutin qui devient proportionnel pour les communales, demeure majoritaire à deux tours pour les législatives et les présidentielles. Il autorise également les candidatures indépendantes, mais supprime les votes par correspondance ou par ordonnance.

Conformément à l'article 161 du Code électoral : « Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au scrutin majoritaire à deux tours par circonscription électorale. Nul n'est élu au premier tour du scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé à un second tour quinze jours après. Seuls peuvent y prendre part les deux candidats ou les deux listes de candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés au 1^{er} tour ».

– article 1^{er} de la Loi n° 97-10/AN-RM, portant Loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les conditions de remplacement des membres de l'Assemblée nationale, en cas de vacance de siège, leurs indemnités et déterminant les conditions de la délégation de vote : le nombre des députés à l'Assemblée nationale du Mali est fixé à 147, réparti entre les cercles et les communes du district de Bamako, à raison d'un député pour 60.000 habitants. Il sera attribué 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 droit à un siège de député ; article 2 : la répartition des députés entre les cercles et les communes du district de Bamako est fixée, conformément au tableau annexé à la présente Loi.

- Sur la présentation des candidatures (article 57 du Code électoral)

« Tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques légalement constitués, peut présenter un candidat ou une liste de candidats.

Les candidatures indépendantes sont également autorisées.

- Sur le dispositif électoral (Chapitre II des commissions électorales)

a) La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

Composée de 30 membres « reconnus pour leur probité, leur bonne moralité, leur impartialité », et répartis de façon tripartite (partis politiques, société civile, administration), une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) est désormais chargée de « l'organisation et de la gestion des opérations référendaires et électorales »

– Le 17 janvier 1997, la CENI, composée de 8 membres de l'administration désignés par le gouvernement, de 8 membres de la société civile proposés par les religieux, les associations de magistrats et avocats, des droits de l'Homme, des ONG féminines, et de 14 membres des partis politiques représentés à l'Assemblée, 7 issus de la majorité et 7 issus de l'opposition, a été installée.

– La CENI a pour attributions :

- la préparation technique et matérielle des opérations référendaires et électorales ;
- l'organisation matérielle des élections ;
- l'élaboration de procédures et actes pouvant assurer la régularité des opérations électorales ;
- la formation des agents électoraux ;
- la supervision et le contrôle de vote ;
- la prévention de la sécurité des opérations électorales ;
- la centralisation des opérations de votes et la proclamation provisoire des résultats ;
- l'acheminement des procès-verbaux des élections législatives et présidentielles de la cours constitutionnelle ;
- la gestion des observateurs nationaux et internationaux ;

Plus précisément, elle est chargée de :

- la confection et la vérification des listes électorales
- le contrôle du logiciel et du fichier électoral informatisé ;
- la gestion de ce fichier ;
- la désignation des membres des commissions administratives chargées des listes électorales ;
- la détermination de la forme des bulletins de vote et de leur contenu ;
- l'impression et la diffusion des cartes d'électeur ;
- la nomination des membres de la commission de distribution des cartes d'électeur ;

- l'enregistrement des candidatures aux élections communales et la transmission à la Cour constitutionnelle des candidatures aux élections législatives ;
 - la détermination des bureaux de vote, la désignation des présidents de vote et des assesseurs ;
 - l'évaluation, la commande, la réception et la mise en place de l'ensemble du matériel électoral (urnes, isolements, fournitures etc..) ;
 - enfin, l'impression des bulletins de vote, la fabrication des enveloppes et leur mise en place.
- Les membres de la CENI élisent en leur sein un Bureau, dirigé par un Président. La composition de ce Bureau est déterminée par le Règlement intérieur. La CENI peut faire appel à toute personne en raison de sa compétence (article 16).
- Elle dispose d'un budget de fonctionnement et exécute le budget des élections. Son Président en est l'ordonnateur. La CENI jouit de l'autonomie de gestion (article 17).
- La CENI met en place ses démembrements (article 3) qui respectent le découpage administratif et la même composition tripartite que la CENI :
- au niveau de la région (8) (Gao, Kayes, Kidal, Koulikoro, Mopti, Ségou, Sikasso, Tombouctou) et du district de Bamako, la Commission Electorale Régionale est composée de 18 membres,
 - au niveau du cercle, (49), la Commission Electorale Locale est composée de 12 membres.
 - au niveau de la commune, de l'Ambassade ou du Consulat, la Commission Electorale Communale, d'Ambassade ou de Consulat, est composée de 6 membres.

La Commission Electorale Régionale vérifie et contrôle les listes électorales qui lui sont transmises par les Commissions Electorales Locales et les achemine vers la CENI, achemine à la CENI les documents des opérations de vote, assure le suivi, la supervision de l'ensemble des opérations électorales de son ressort et fixe, par décision, l'emplacement et le ressort des bureaux de vote sur la base des propositions des commissions électorales locales.

– La CENI s'est dotée d'un Règlement intérieur qui prévoit 4 sous-commissions :

- administrative et de formation
- sécurité
- logistique
- contrôle.

La CENI dispose de nombreuses attributions qu'il convient de clarifier.

Le découpage électoral résulte du nombre de la population, de même que le nombre de bureaux de vote (700 électeurs par bureau de vote), ce qui donne 4.000 bureaux de vote. C'est la CENI qui décide de l'emplacement de ces bureaux de vote, décision qui doit être prise 7 jours au moins avant le scrutin.

Pour ce qui concerne les bureaux itinérants, leur installation répond aux difficultés résultant de l'enclavement de certaines régions et de l'existence de distances très longues posant la question générale de l'accessibilité de ces zones.

Le Code électoral ne prévoit pas de vote par correspondance, ce qui à l'extérieur entraîne de nombreuses difficultés.

A l'issue d'un conseil des ministres tenu le 17 janvier, le gouvernement a également annoncé que le premier tour des élections législatives aura lieu le 9 mars et le second tour, le 23 mars 1997. La future Assemblée comptera 147 députés contre 114 dans l'actuelle où l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) détient la majorité avec 72 élus.

Les présidentielles devraient se dérouler le 4 mai 1997 pour le premier tour, et le 18 mai pour le second.

III. ETAT DES PREPARATIFS ELECTORAUX

Les différents contacts de la mission, ainsi que les deux Journées d'échanges avec les membres de la CENI ont permis à la fois d'identifier et d'examiner, de façon concrète, les questions opérationnelles pendantes, ainsi que les principales pré-occupations de la CENI en matière d'organisation des consultations législatives et présidentielles, tout en essayant d'y apporter des réponses pratiques et adaptées, tirées de l'expérience du réseau de compétences francophones, dans ce domaine.

Sur les différents points évoqués par la CENI, en introduction des journées, les personnalités ressortissantes du Bénin, de Guinée, de Madagascar, de Mauritanie et du Niger ont fait part du bilan critique du système mis en place dans chacun de leur pays respectif, en étayant leurs propos des documents pertinents qu'ils ont mis à la disposition de la CENI (documents électoraux, documents d'information et de sensibilisation), voir annexe portant intervention des experts et liste des documents remis à la CENI).

Nonobstant la finalisation du chronogramme des opérations en cours d'établissement, il ressortait que les actes à poser prioritairement, étaient les suivants :

A. Révision des listes électorales, établissement d'un fichier informatisé, confection et distribution des cartes d'électeur

B. Financement des élections

1. Etablissement du budget prévisionnel des élections

Dans sa lettre N° 637 du 11 octobre 1996 adressée à Monsieur le Président du Conseil Permanent de la Francophonie, le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Etrangères transmettait un document donnant le coût estimatif des élections de 1997, pour les cinq scrutins à venir (2 tours des élections législatives, 2 tours des élections présidentielles, les élections municipales), évalué à 7.100.000.000 FCFA, soit 71.000.000 FF.

En fait, cette estimation a été, entre octobre et février 1997, considérablement majorée, puisque le dernier état estimatif se montait à 12.243.000.000 FCFA, soit 122.430.000 FF se décomposant comme suit :

- Budget de la CENI : 2.039.000.000 FCFA, soit 20.039.000 FF ;
- Budget des opérations électorales : 10.239.000.000 FCFA, soit 102.390.000 FF.

Même si le détail de ce devis n'a pu être obtenu, le document n'étant pas encore complet, donc non approuvé définitivement par le Président de la CENI, ce dernier a présenté, lors de la réunion avec l'ensemble des partenaires au développement, quelques éléments explicatifs :

- Le budget des opérations électorales a été élaboré par le Ministère de l'Administration territoriale, mais la CENI a été consultée.
- Lors de son élaboration, tout ce qui était, auparavant, du ressort de l'Administration, n'a pas été prévu dans ce budget.
- De même, aucun budget n'a été prévu pour la Cour Constitutionnelle et le Comité d'Egal accès aux médias d'Etat.
- Aucun matériel électoral n'étant disponible, la CENI a demandé à pouvoir acquérir, à l'occasion de ces consultations, des urnes transparentes, afin que le consensus initial ne soit pas rompu.
- Le budget n'inclut pas le système de centralisation des résultats (ordinateurs, serveurs, etc ...), le transfert des documents originaux, des machines à écrire pour les bureaux de vote, des calculatrices de poche, etc.
- Les dépenses relatives au fonctionnement des structures (environ 5.000 personnes au niveau des démembrements de la CENI) ont été réduites au strict minimum : pour ce qui concerne les perdiems, la CENI a prévu huit mois d'indemnités, cinq mois pour ses démembrements. Pour les agents électoraux (75.000 personnes environ), il s'agira simplement d'indemnités, pour le jour du scrutin.
- Deux comptes distincts ont été ouverts correspondant au budget de la CENI et au budget « opérations électorales ».

2. Couverture du budget

2. 1. Face à ces prévisions de dépenses, l'Etat malien a prévu un crédit de 7.105.000.000, dont 1.132.000.000 ont déjà été engagés pour des opérations préparatoires (recensement, fichier électoral). C'est donc un solde de 5.972.000.000 qui restent disponibles sur financement interne.

L'écart de financement s'élève donc à un total de 6.271.000.000, soit un peu moins de 50 % du budget total.

2. 2. En fait, les contacts établis avec les partenaires au développement laissent espérer un apport global de leur part de 3.500.000.000 à 4.000.000.000 se ventilant comme suit :

- Union Européenne 1.300.000.000 FCFA
- Canada et Canada/Québec 762.000.000 FCFA
dont 3/4 iront à des opérations de sensibilisation et de formation
et 1/4 en appui logistique et financement de matériels
- France 500.000.000 FCFA
affectés à 98 % à l'impression des bulletins de vote, à l'achat de matériel électoral et d'équipements divers
- PNUD 250.000.000 FCFA
au minimum à 500 000 000 FCFA au maximum pouvant aller à toutes dépenses indispensables au bon déroulement des opérations électorales.
- Pays-Bas 315.000.000 FCFA
- USA 385.000.000 FCFA
allant pour la totalité à des ONG travaillant à des opérations de sensibilisation et formation
- Belgique 150.000.000 FCFA
- RFA 50.000.000 FCFA
- Grande Bretagne non précisé
mais d'un niveau modeste qui permettrait toutefois la prise en charge de l'encre indélébile.

2. 3. Il faut noter que, même s'ils se concrétisent pleinement, ces financements ne viendront pas dans leur totalité en déduction de l'impasse, car certains apports sont relatifs à des opérations, utiles certes, mais non comptabilisées dans le budget de dépenses.

2. 4. Me TAPO a manifesté le souhait de disposer d'un interlocuteur chef de file assurant une première coordination entre les bailleurs de fonds. Pour répondre à ce vœu, un tel rôle a été confié au Délégué de la Communauté Européenne (M. Klaus Roel, de nationalité allemande).

3. Exécution du budget

Cette dernière (mobilisation des fonds et passation des marchés), relèvera de la responsabilité exclusive du président de la CENI et sera facilitée par les dispositions exceptionnelles d'un décret autorisant la CENI à déroger aux règles en vigueur des marchés publics ; et par l'appui d'un assistant technique spécialiste de gestion financière, mis à disposition par la Communauté Européenne.

- Les actes posés, dans ce domaine, seront soumis au contrôle de la section des comptes de la Cour Suprême.

Logistique et sécurité

- installation de lignes téléphoniques pour la communication et la centralisation des résultats
- établissement d'un fichier électoral informatisé, présentant des garanties de fiabilité
- informatisation et distribution des cartes d'électeur
- centralisation des résultats, dans le délai imparti par la Constitution, à savoir, 5 jours après la tenue du scrutin, pour transmission à la Cour Constitutionnelle.

C. Mise en place des démembrements de la cen

D. Formation

La CENI est chargée de la formation.

1. La sensibilisation : comment voter ?

Actions à mener en direction des électeurs, des partis politiques et des observateurs nationaux en s'appuyant sur le réseau des ONG.

2. Comment conduire le vote ?

Actions à mener en direction de la CENI, des agents électoraux et des délégués des partis et des candidats.

Deux préoccupations, après évaluation du potentiel national déjà existant :

- qui va identifier les besoins ?
- qui va être formé ?

E. Observation des élections

Si les autorités maliennes se disent ouvertes à la présence d'observateurs internationaux, elles n'avaient, jusque-là, pas l'intention d'adresser des invitations.

Une évolution est apparue au cours de la mission : Me TAPO qui espérait une centaine d'observateurs, serait prêt à adresser les demandes à cette fin, étant précisé que les dépenses de l'observation (hébergement, déplacement des observateurs) ne pourront en aucun être imputées sur le montant des aides prévues et annoncées pour le soutien au processus électoral.

Les ambassadeurs qui ont bien voulu me recevoir (liste en annexe) conseilleront à leurs gouvernements d'envoyer quelques observateurs, à condition d'être saisis dans des délais suffisants.

L'expert de la division des élections de New York proposera à son autorité le financement d'une opération de coordination de l'observation, projet accepté et repris par le Représentant du PNUD à Bamako.

IV. LE CONTEXTE

A. Entretien avec le ministre des affaires étrangères

Il faut que les conditions de vie des populations s'améliorent, sinon elles se poseront des questions sur la démocratie, ce qui serait très dommageable dans cette phase de transition.

La démocratie, c'est le partage du pouvoir. Elle se mesure en la possibilité de voir se concrétiser l'alternance.

Appel du Président pour la fête de la démocratie au Mali.

A ce titre, il faut suivre une démarche consensuelle.

Il s'agit des deuxième élections après la transition, pour consolider le processus. A ce titre, la réussite de ces élections, de manière transparente et crédible, est tout à fait essentielle, ainsi qu'une bonne participation des électeurs.

Le coût de ces élections, en personnel et en matériel, est très élevé.

Les problèmes matériels concernent le fichier électoral, la proximité des bureaux de vote, par rapport au citoyen (au moins un bureau de vote dans chaque village), le vote des étrangers.

Loi votée à l'unanimité. Le consensus est important pour la paix.

1. Maître Mountaga Tall, Président du CNID, Député à l'Assemblée Nationale du Mali et leader de l'Opposition

Les membres de la mission francophone ont été reçus par le leader de l'opposition qui leur a donné l'information relative au report du 1er tour des élections législatives initialement prévues pour le 9 mars sur la demande des membres de la CENI compte tenu de l'ampleur des tâches à exécuter et du court délai dont ils disposaient.

Les nouvelles dates n'ont pas encore été arrêtées. Les préoccupations de l'opposition sont relatives à :

- Comment organiser en toute transparence les élections dans les postes diplomatiques et consulaires pour les Maliens de l'Extérieur ? Et avec quels moyens, quand on sait que nombre de postes diplomatiques sont devenus des annexes du gouvernement, aux mains d'anciens collaborateurs du chef de l'Etat, quand on sait que les Maliens de l'Extérieur sont aussi nombreux que ceux qui vivent au Mali et qu'il y aurait lieu de vérifier de près les listes des Ambassades et Consuls ?

– *Loi sur la Décentralisation*

632 Communes viennent d'être créées, mais sans existence réelle sur le terrain, d'où la nécessité de les mettre en place avant toute consultation électorale.

– *Les listes électorales*

L'opposition conteste les listes électorales de 1992 qui doivent être reprises. Elle conteste aussi le fichier électoral informatisé dont la confection a été confiée à une société informatique de la place dirigée par un proche du chef de l'Etat, alors qu'après l'avis d'appel d'offres, le marché a été enlevé par une autre société.

De deux choses l'une, ou bien le recensement électoral sera repris à la base dans chacun des 13.000 villages du pays, ou le fichier informatisé sera vérifié minutieusement, afin d'organiser les élections dans la plus grande transparence. Il ne peut y avoir d'élections sans listes électorales fiables.

– *Le report de toutes les élections*

S'il n'y a eu aucun obstacle juridique à proroger le mandat de la législature en cours, il n'en est pas de même pour l'élection présidentielle qui est enfermée dans des délais prévus par la Constitution en son article 32.

S'il a été possible de proroger le mandat des conseillers municipaux (voir décret N°97-021 du 17 janvier 1997) il est possible de proroger celui du chef de l'Etat en mettant en place un gouvernement d'union nationale dirigé par un nouveau Premier Ministre.

Il y a là une décision politique à prendre par les partis politiques, le gouvernement pour contourner les obstacles juridiques liés à la révision de la constitution.

2. Directeur de l'Administration Territoriale et de la Sécurité

Les membres de la mission ont été reçus par M. Boubacar Sow, Directeur de l'Administration Territoriale et membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante CENI.

Jusqu'à la création de la CENI, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité avait compétence pour préparer et organiser les consultations électorales et référendaires.

Pour la première fois, c'est une commission indépendante qui va préparer et organiser les élections. Elle devra donc composer avec les structures de l'Administration Territoriale qui lui seront d'un précieux concours.

Le Directeur de l'Administration a rassuré la délégation francophone que tout se passera bien étant entendu qu'au sein de la CENI, il y a huit (8) représentants de l'Administration dont lui-même.

Abordant l'épineux problème du recensement électoral qui commande en grande partie la réussite de la conduite d'un scrutin, le Directeur de l'Administration a affirmé qu'au cours de l'année 1996 il a été procédé à un recensement général de la population malienne dont les résultats ont été informatisés par une société informatique de la place dirigée par un Malien anciennement employé à la NASA aux Etats-Unis qui fait l'orgueil du Mali. Son entreprise dispose d'un matériel technique performant et en nombre suffisant (plus de 150 micro-ordinateurs). Il ne reste plus donc qu'à mettre à jour la liste électorale informatisée où figureront tous les Maliens âgés de 18 ans ou plus. Le Directeur de l'Administration estime qu'un délai de 10 jours suffirait pour cette révision. Au besoin, les cartes d'électeur pourront être établies par la même société. Quant à leur distribution, des dispositions sont prises et elle aura lieu à des endroits bien précis.

S'agissant des Maliens de l'Extérieur, leur recensement vient de se terminer et les résultats seront intégrés au fichier informatisé.

Pour l'acheminement des résultats, il y a 247 arrondissements reliés au niveau des Cercles par radio.

Reste l'épineux problème de la non installation sur le terrain des 632 Communes qui viennent d'être créées par la décentralisation. Le Directeur de l'Administration Territoriale paraît trop optimiste lorsqu'il estime qu'en 10 jours, la révision des listes électorales pourra s'effectuer. Il faudra peut-être tabler sur 14 ou 21 jours, voire un mois.

3. Autres requêtes : organisations non gouvernementales et Conseil Supérieur de la Communication

3. 1. Les associations

3. 1. 1. « Réseau des ONG d'appui au processus électoral au Mali » (APEM)

Cette association, créée à la fin de 1996, regroupe une quarantaine d'ONG représentées dans toutes les régions du Mali. L'objectif de l'APEM est de mener une campagne de sensibilisation au vote, dans l'espoir d'augmenter, de façon tangible, le taux de participation : de 25 % en 1992, l'APEM espère que ce taux atteindra 60 % lors des prochaines consultations. En s'appuyant sur les leaders d'opinion et les journalistes, l'APEM tente de toucher, en priorité, les femmes et les jeunes en âge de voter, à travers un programme d'information et de sensibilisation, comme de formation à l'observation.

3. 1. 2. Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes (APDF)

Le mandat de l'APDF est d'organiser les femmes, afin de leur permettre de mieux défendre leurs droits, ainsi que d'améliorer leur condition socio-économique et leur statut légal dans la société malienne.

3. 1. 3. Comité d'Action pour les Droits de l'Enfant et de la Femme (CADEF)

Le CADEF s'intéresse tout particulièrement à la défense des droits des enfants et des femmes, et à la consolidation de la démocratie.

V. CONCLUSIONS

Lors de notre mission, le Mali se trouvait très près du temps zéro du processus de préparation des élections. Les difficultés juridiques ont, en effet, retardé le lancement d'une opération qui aurait dû commencer au moins trois mois plus tôt.

Pris entre les contraintes constitutionnelles d'une part, et les contraintes techniques et matérielles d'autre part :

- installation des démembrements de la CNI dans les 9 régions, les 49 cercles, les communes, y compris pour les élections présidentielles dans les structures où voteront les électeurs parmi les 3 millions de maliens vivant à l'étranger ;
- sortie informatique des listes électorales ;
- répercussion dans les régions pour leur révision ;
- retour à Bamako pour actualisation définitive ;
- établissement par la solution informatique des cartes électorales ; diffusion de cartes dans les cercles pour distribution aux électeurs ;
- formation des agents électoraux des Présidents des bureaux de vote, après désignation par la CENI ;
- mise en place du matériel électoral.

A notre départ de Bamako, ni les urnes pour 15 000 bureaux de vote, ni les formulaires, ni bien entendu les bulletins n'étaient commandés.

Le Président de la CENI aura des difficultés à réaliser (dans des conditions incontestables et conformes aux délais légaux propres à chaque segment de l'opération) la tâche complexe dont il a la responsabilité, et qui n'est pas facilitée par le comportement de l'opposition.

Certains de mes interlocuteurs m'ont affirmé que les partis d'opposition veulent rendre impossible la tenue des scrutins avant les dates « butoir ». Ils espéreraient ainsi parvenir au vide constitutionnel, qui, selon eux, rendrait nécessaire le recours à une nouvelle procédure de transition.

A. Etat des préparatifs

- listes électorales (révision et informatisation)
- fichier électoral
- confection et distribution des cartes d'électeur.

Selon les experts, sept semaines sont nécessaires pour accomplir ces différentes tâches.

B. Les communes n'ont pas encore été toutes installées (632), ce qui prive les opérations électorales d'un support administratif.

C. L'installation des démembrements de la CENI a commencé le 16 février 1997, il faut compter au moins dix jours.

D. Concernant le matériel électoral, aucune commande n'a été passée. La CENI exige des urnes transparentes.

E. Le budget des élections laisse apparaître un écart de 6 milliards entre les ressources disponibles (budget malien et concours extérieurs) et les sommes nécessaires (12 milliards).

F. Les délais

Il apparaît, compte tenu des tâches à exécuter, que la CENI ne peut pas organiser des élections dans les délais prescrits par la Constitution, ce qui a, d'ores et déjà, motivé sa demande de report (lettre au Premier Ministre).

En tout état de cause, deux questions doivent être réglées :

- la modalité de la gestion des fonds par la CENI
- la collaboration entre l'Administration et la CENI.

Jean du BOIS de GAUDUSSON

Deux alternatives :

- souci de respecter les délais constitutionnels, en dépit des contraintes techniques
- modifier les délais constitutionnels, par un consensus politique, mais ce qui implique, cumulativement, le vote d'une loi, confirmée par un référendum qu'il faudrait organiser, avec les mêmes contraintes techniques.

VI. RECOMMANDATIONS

A. Aux Autorités maliennes

La mission francophone insiste sur la nécessité d'accorder le maximum de temps à la révision (actualisation) des listes électorales, dans des conditions rigoureuses et aux délais de distribution des cartes d'électeur qui doivent être en possession des électeurs 25 jours au moins avant le scrutin.

B. A la Francophonie

Compte tenu de la confiance manifestée, par l'ensemble des interlocuteurs de la mission (Ministère des Affaires étrangères, CENI, Institutions, ONG), à la Francophonie, la délégation estime qu'il serait opportun d'assurer une présence significative dans le déroulement de ce processus, qui pourrait prendre les formes suivantes :

1. L'envoi d'une mission d'observation lors des consultations électorales à venir, en commençant par le premier tour des élections législatives. L'observation permet, en outre, de voir concrètement comment s'est déroulé le scrutin, afin d'en tirer les conséquences et des enseignements pour l'ensemble de la Communauté francophone
2. Une assistance, se traduisant par :
 - dans le domaine de la formation, la mise à disposition d'experts, ce projet pouvant donner naissance à celui d'un corps de spécialistes qui seraient mis à la disposition, par l'Agence, des pays qui en feraient la demande.

L'originalité de la démarche de l'Agence, dans ce domaine, est de mobiliser des experts qui ont été acteurs de la gestion des opérations électorales. Ils connaissent exactement les problèmes rencontrés. Il faut mettre en valeur cette capacité d'expertise de la Francophonie, notamment pour la formation des différentes catégories concernées et l'anticipation sur les éventuelles difficultés, dans la perspective des échéances électorales.

- l'appui aux institutions impliquées dans la préparation, la gestion et le contrôle de ces élections, comme la Cour Constitutionnelle, le Comité de l'égal accès aux médias d'Etat, la CENI, conformément aux besoins identifiés par la mission, tant sur les volets expertise que soutien matériel.