

LES ACCORDS POLITIQUES À L'ÉPREUVE DE LA CRISE MULTIDIMENSIONNELLE MALIENNE DÉCLENCHÉE EN 2012

Dr Jermie COULIBALY

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, Mali.

jeremie313@gmail.com

RÉSUMÉ

L'année 2012 aura été celle de trois grandes crises au Mali, à savoir, une crise sécessionniste, une crise terroriste et une crise institutionnelle. La simultanéité de ces crises, constituant chacune, une grave violation de la Constitution, démontrait une profonde impasse du droit positif malien. En conséquence, pour résoudre cette crise multidimensionnelle, il a fallu rénover le droit malien, à travers la signature de plusieurs accords politiques. Toutefois, hormis la persistance de la crise, les recours à la Cour constitutionnelle pour l'application de ces accords ont été si multiples, que l'on peut s'interroger sur leur efficacité, pour résoudre la crise malienne. Dans une approche juridique, fondée sur une revue de la littérature, cette réflexion tente de déterminer le degré d'efficacité des accords politiques dans la résolution de la crise malienne. Elle les analyse d'abord, avant d'examiner les interventions de la Cour constitutionnelle pour dire et créer le droit.

Mots clés : Accords politiques, crise multidimensionnelle, Cour constitutionnelle.

ABSTRACT

Two thousand and twelve was the year of three major crises in Mali, namely, a secessionist crisis, a terrorist crisis, and an institutional crisis. The simultaneity of these crises, each constituting a serious violation of the Constitution, demonstrated a deep impasse in Malian positive law. Consequently, to resolve this multidimensional crisis, it was necessary to renovate Malian law, through the signing of several political agreements. However, apart from the persistence of the crisis, the appeals to the Constitutional Court for the implementation of these agreements have been so numerous that one can wonder about their effectiveness in resolving the Malian crisis. In a legal approach, based on a review of the literature, this reflection attempts to determine the degree of effectiveness of political agreements in resolving the Malian crisis. It first analyzes them, before examining the interventions of the Constitutional Court to state and create the law.

Keywords: Political agreements, multidimensional crisis, Constitutional Court.

L'année 2012 aura été celle de trois grandes crises au Mali constituant chacune, une grave violation de la Constitution du pays. D'abord une crise sécessionniste, déclenchée par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA), qui menaçait l'intégrité du territoire national, ensuite une crise terroriste causée par des groupes djihadistes armés, qui menaçait la laïcité de l'État et enfin, une crise institutionnelle au sommet de l'État, suite à un coup d'état le 22 mars 2012, qui a conduit au renversement du Président de la République, à la suspension de la Constitution et à la dissolution de toutes les institutions de la République. La simultanéité de ces trois crises majeures, démontrait clairement, une profonde impasse du droit positif malien. Donc, pour résoudre cette crise multidimensionnelle, il a fallu rénover le droit positif malien à travers la signature de plusieurs accords politiques de résolution de crise.

Les accords politiques peuvent être définis comme des conventions conclues entre les acteurs d'une crise interne dans le but de résorber ladite crise. Leur élaboration résulte généralement d'un différend entre le pouvoir et l'opposition, qui ne trouve pas de solution dans la législation de l'État, générant un conflit interne pouvant conduire à un blocage institutionnel (M. Bléou, 2010, p.153). Ces accords politiques naissent généralement dans un contexte de contestation des institutions où les règles constitutionnelles, sont jugées inopportunes ou discriminatoires (F. M. Djedjro, 2006, p.701). Dans la crise multidimensionnelle du Mali de 2012, la Constitution avait d'ailleurs été suspendue par les militaires du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État (CNRDRE), qui venaient de prendre le pouvoir.

C'est dans ce contexte que s'ouvrent les pourparlers inter-maliens pour le retour à l'ordre constitutionnel, la restauration de la paix, la réconciliation et la stabilisation du Mali. Face à l'impasse du droit positif malien, un nouveau droit a émergé, un droit tirant sa source des pourparlers de paix et adapté à la période de crise. Il s'agit du droit consigné dans des accords politiques de résolution de crise. De 2012 à 2015, les négociations inter-maliennes ont abouti à la signature de trois accords politiques, sous la supervision de la communauté internationale. Il s'agit de l'accord cadre pour la mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012, signé le 6 avril 2012, l'accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers de paix au Mali, signé en 2013 et enfin, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, conclu en 2015. Cependant, vu la persistance de la crise malienne malgré la signature des accords susmentionnés, une Charte de la transition sera signée en 2020, suite à un nouveau coup d'état.

Toutefois, la mise en œuvre de ce qu'il convient d'appeler le *droit positif malien rénové*, va s'avérer difficile. L'application du droit consigné dans ces accords, à cheval entre le droit et la politique, sera une source perpétuelle de tension et va nécessiter des recours incessants aux juges de la Cour Constitutionnelle pour dire le droit ou même créer le droit. Les accords politiques sont en réalité des compromis politiques à contenu juridique portant sur le système constitutionnel. Ils posent indubitablement des questions juridiques et provoquent des controverses. A ce titre, ils nécessitent l'analyse des juristes. Mais, en même temps, les accords politiques échappent au droit et à l'analyse juridique en raison de leur nature d'accords à finalité politique, de sortie de crise (J. du Bois de Gaudusson, 2003, p.42). Dans le cas malien, hormis la persistance de la crise, les recours à la Cour constitutionnelle pour la mise en œuvre des accords politiques a été si multiple, que l'on peut se poser la question suivante : *les accords politiques conclus pour la résolution de la crise multidimensionnelle malienne, sont-ils réellement efficaces ?*

Le droit comparé africain nous apprend que les accords politiques de résolution de crise ont déjà fait leurs preuves dans la résolution de plusieurs crises, dans beaucoup de pays africains. C'est le cas, notamment du Rwanda en 1994, de la République Démocratique du Congo en 2002, du Togo en 2006, de la Côte d'Ivoire en 2007 puis en 2008 et de la Centrafrique en 2013, puis en 2019. Ces accords politiques sont des compromis signés entre les protagonistes à un conflit, sous la supervision d'un médiateur ou d'un facilitateur visant une sortie pérenne de crise (I. E. Manzan, 2011, p. 43).

Toutefois, une partie de la doctrine, fustige le sacrifice de la démocratie qu'il faut consentir à travers la signature de tels accords, au nom de la paix (P. A. S. Kilembe, 2017, p. 68). Dans la crise multidimensionnelle

maliennne, l'important rôle joué par ces accords, se voit aisément quand on analyse leur prolifération. Cependant, force est de reconnaître que leur mise en œuvre, a toujours été difficile et très souvent tributaire du concours de la Cour constitutionnelle. En effet, les décisions de la Cour Constitutionnelle « ne sont susceptibles d'aucun recours et (...) elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles et à toutes les personnes physiques et morales » (Constitution du Mali, 1992, art. 94).

L'approche méthodologique est fondée sur une revue de la littérature, avec un modèle d'analyse juridique des accords politiques, dans l'optique de déterminer leur degré d'efficacité dans la résolution de la crise maliennne. En conséquence, des analyses juridiques fondées sur des dispositions constitutionnelles, législatives et des accords politiques alimenteront cette réflexion. D'une part, elle analyse les accords politiques pour la paix et la stabilité du Mali conclus entre 2012 et 2015 (1). D'autre part, elle examine les interventions de la Cour constitutionnelle pour dire et créer le droit (2).

1. L'ANALYSE DES ACCORDS POLITIQUES POUR LA PAIX ET LA STABILITÉ DU MALI CONCLUS ENTRE 2012 ET 2015

Dès l'éclatement de la crise maliennne en 2012, il est apparu nécessaire de dissocier les trois différentes crises, en vue de leur résolution. L'accord politique entre la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le CNRDRE, pour le retour à l'ordre constitutionnel au Mali, ne s'est que partiellement inspiré de la Constitution (1.1). Mais, la résolution des crises sécessionniste et sécuritaire, va carrément nécessiter une rénovation du droit positif malien (1.2).

1.1. L'ACCORD POUR LE RETOUR À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL, PARTIELLEMENT INSPIRÉ DE LA CONSTITUTION

L'accord politique du 06 avril 2012 se fonde sur la Constitution pour organiser l'intérim du Président de la République (1.1.1). Mais, il procède également, à la mise en place d'autorités de la transition, dotées de compétences extraconstitutionnelles (1.1.2).

1.1.1. L'ORGANISATION DE L'INTÉRIM DU PRÉSIDENT, FONDÉE SUR LA CONSTITUTION

La Constitution maliennne organise l'intérim du Président de la République dans son article 36. Si l'empêchement du Président d'exercer ses fonctions est temporaire, son intérim est assuré par le premier ministre. Mais en cas de vacance de la présidence, l'intérim est plutôt assuré par le président de l'Assemblée nationale. En 2012, suite à la mutinerie des militaires, il y avait un empêchement temporaire du Président de la République d'exercer ses fonctions. C'est à la faveur de l'accord politique entre la CEDEAO et le CNRDRE, qu'il a été décidé de transformer cet empêchement temporaire en vacance de la présidence (Art. 1, Accord du 6 mars 2012). Donc, en application des dispositions de l'article 36, le Président de la République a officiellement démissionné de ses fonctions par la lettre n°122/PRM du 8 avril 2012. La Cour constitutionnelle, saisie par une requête conjointe du Président de l'Assemblée nationale et du premier ministre, a constaté la vacance de la présidence et a investi le président de l'Assemblée nationale comme Président de la République par intérim (Cour constitutionnelle, arrêt n°2012-001/CC/Vacance du 10 avril 2012, art. 3).

Le Président de la République par intérim est un président affaibli par les dispositions constitutionnelles elles-mêmes qui l'investissent. En effet, il n'a ni le pouvoir de nommer le premier ministre, ni de nommer les membres du Gouvernement ni même de mettre fin à leurs fonctions. Il ne peut non plus engager des opérations de référendum, ni dissoudre l'Assemblée nationale ou même prendre des pouvoirs exceptionnels pour assurer la continuité de l'État et le fonctionnement régulier des institutions conformément à la Constitution. Le Président intérimaire a, constitutionnellement pour mission d'organiser, les élections présidentielles

dans un délai de quarante (40) jours au maximum. Mais, compte tenu de la multidimensionnalité de la crise malienne de 2012, il est apparu nécessaire, de revoir ce délai.

L'accord politique entre la CEDEAO et le CNRDRE, a rénové le droit positif malien en préconisant une période transitoire plus longue que dans le texte constitutionnel. Saisie à la fin des 40 jours, la Cour constitutionnelle, dans son avis n°2012-003/CCM du 31 mai 2012, considérant que le scrutin n'ayant pas pu se tenir, compte tenu de l'occupation des régions de Tombouctou, Gao, Kidal et d'une partie de la région de Mopti, a déclaré que le Président par intérim assure ses fonctions jusqu'à l'élection du Président de la République. Par ailleurs, l'accord cadre du 6 mars 2012 procède également, à la mise en place d'autorités de la transition, dotées de compétences extraconstitutionnelles.

1.1.2. LES AUTORITÉS DE LA TRANSITION DOTÉES DE COMPÉTENCES EXTRACTIONNELLES

Le Président de la République par intérim, tirant sa légitimité de la Constitution, devait travailler en tandem avec un Premier ministre *de pleins pouvoirs*. A la tête d'un Gouvernement d'union nationale, le Premier ministre est chargé de gérer la crise du Nord et d'organiser les élections présidentielles. L'octroi des pleins pouvoirs au premier ministre de la transition était une réelle évolution du droit malien. Aucune disposition juridique malienne, ni constitutionnelle ni législative, n'avait jusqu'alors octroyé les pleins pouvoirs à un Premier ministre. **Accorder les pleins pouvoirs** à un Gouvernement peut signifier pour une assemblée législative, qu'elle l'autorise à **prendre toutes les mesures exigées** par les circonstances dans un **domaine déterminé**, pour une **période donnée**, sans recourir, pour chacune d'elles au vote de l'Assemblée nationale (M. De Villiers et A. Le Divellec, 2015, p.116).

La Constitution malienne autorise l'Assemblée nationale à habilitier le Gouvernement à prendre, pendant une durée déterminée des actes réglementaires dans des matières relevant de la loi. Cependant, cette habilitation se limite exclusivement au domaine de la loi (Constitution du Mali, 1992, art.74). Par contre, selon les dispositions de l'accord cadre du 6 mars 2012, le Premier ministre de pleins pouvoirs est chargé de conduire la transition, gérer la crise dans le Nord du Mali et d'organiser les élections libres, transparentes conformément à une feuille de route (Accord du 6 mars 2012, art. 6). Ces missions, pour l'exécution desquelles, l'accord lui octroie les pleins pouvoirs, débordent largement du domaine de la loi. Donc, ces pleins pouvoirs du Premier ministre, ne tirent nullement leur source de l'article 74 de la Constitution.

Le contexte politico-sécuritaire et les missions pour lesquelles l'accord a attribué au Premier ministre, les pleins pouvoirs, les rapprochent plutôt du concept de *pouvoirs ou mesures exceptionnels*, que la Constitution malienne accorde au Président de la République dans certaines circonstances (Constitution du Mali, 1992, art. 50). Pourtant l'accord donne les pleins pouvoirs au Premier ministre et non au Président intérimaire. En effet, l'article 36 qui organise l'intérim du Président, interdit l'exercice d'un tel pouvoir par le Président intérimaire. Cela était alors, une grande innovation, exigée par les circonstances exceptionnelles que vivait le pays. Mais, cette situation ne pouvait qu'entraîner des problèmes de coordination entre un Président par intérim aux pouvoirs constitutionnellement, très limités et un premier ministre doté non seulement de tous ses pouvoirs constitutionnels, mais aussi de prérogatives exorbitantes de la Constitution. Le Premier ministre de pleins pouvoirs sera forcé à la démission le 11 décembre 2012 par l'ex-junte, en dehors de tout cadre légal. Par ailleurs, pour juguler les crises sécuritaire et séparatiste, le droit malien sera de nouveau rénové, en y intégrant souvent, des dispositions extraconstitutionnelles.

1.2. LA RÉNOVATION DU DROIT MALIEN POUR JUGULER LES CRISES SÉCESSIONNISTE ET SÉCURITAIRE

Les pourparlers inter-maliens entamés après la signature de l'accord du 6 mars 2012, vont aboutir à la conclusion d'un nouvel accord dont l'objectif est de juguler la crise sécuritaire d'une part et de circonscrire

la crise indépendantiste, d'autre part, en prélude à l'élection présidentielle (1.2.1). Cet accord ouvre également la voie, à la négociation d'un accord définitif de paix et de réconciliation assorti de dispositions extraconstitutionnelles, en vue de la résorption de la crise sécessionniste (1.2.2).

1.2.1. L'ACCORD PRÉLIMINAIRE POUR CIRCONSCRIRE LES CRISES SÉCURITAIRE ET SÉPARATISTE

Au Mali, le Président de République est élu au suffrage universel. Cependant, en 2013, la réalité sur le terrain rendait impossible l'organisation des élections sur toute l'étendue du territoire malien, l'État ayant perdu le contrôle de quasiment, les deux tiers de celui-ci. C'est dans ce contexte, en prélude à l'élection présidentielle, que fut signé le 18 juin 2013, l'accord de Ouagadougou. Cet accord avait pour objectif de gérer la crise sécuritaire provoquée par des groupes terroristes armés et de circonscrire la crise séparatiste déclenchée par le MNLA. Il fait du dialogue l'unique voie pour la gestion de la crise indépendantiste. Ce dialogue devrait être engagé en deux phases, avant et après l'élection présidentielle. Dans le respect de la Constitution malienne, il pose comme cadre général des négociations, la préservation de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale, de la forme républicaine et de la laïcité de l'État malien (Accord de Ouagadougou, 2013, art. 25). Ce faisant, l'accord de juin 2013 exclut les groupes armés terroristes du processus de dialogue et leur réserve plutôt, la guerre. L'accord affirme clairement son attachement à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité dont, la résolution 2100 autorisant le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Certes, la réclamation principale des ex-rebelles était l'indépendance des territoires du nord du pays, mais ils étaient prêts à faire des compromis, pour la tenue de l'élection présidentielle et donner une chance au dialogue. De ce fait, l'accord instaure un cessez-le-feu sur toute l'étendue du territoire malien, en vue de l'arrêt de toutes les opérations militaires sur le terrain, de la protection des populations civiles et de la libération des personnes arrêtées du fait de la guerre. Il décide du déploiement progressif de l'armée nationale dans la région de Kidal ainsi que le déploiement de l'administration et de l'aide humanitaire dans le Nord du pays. De plus, il entame le cantonnement des groupes armés dont le désarmement devrait être finalisé au bout d'un processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR), dans le cadre d'un accord politique global et définitif de paix pour la résorption de la crise sécessionniste. Le dialogue inclusif pour la négociation de l'accord global en vue de la résorption de la crise indépendantiste, devrait s'ouvrir soixante (60) jours, après l'élection du nouveau Président de la République et la mise en place du nouveau Gouvernement.

1.2.2. L'ACCORD POLITIQUE GLOBAL POUR LA RÉSORPTION DE LA CRISE SÉCESSIONNISTE

L'accord de paix issu du processus d'Alger vise à mettre fin à la guerre entre les maliens de tout bord, à éviter la dislocation du territoire national et à instaurer la gestion concertée de la crise, par le dialogue. Cet accord négocié dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté du Mali, ainsi que sa forme républicaine et son caractère laïc, s'oppose clairement, à tout projet sécessionniste. Toutefois, pour créer les conditions d'une paix juste et durable au Mali, contribuant à la stabilité sous régionale, ainsi qu'à la sécurité internationale, il a dû adopter des dispositions extraconstitutionnelles. En effet, la Constitution malienne du 25 février 1992 ne pouvait pas, en l'état résoudre la crise multidimensionnelle malienne, elle devrait donc nécessairement évoluer, d'où l'intégration de dispositions exorbitantes du droit constitutionnel malien, dans l'accord issu du processus d'Alger de 2015.

Tout d'abord, selon l'accord de paix, l'absorption de la crise sécessionniste nécessitait l'organisation d'une Conférence d'entente nationale pour permettre un débat approfondi sur les causes profondes des crises cycliques qui ont jalonné le septentrion malien depuis l'indépendance. Ensuite, un compromis a été trouvé sur l'appellation « Azawad ». L'accord affirme que cette appellation reflète certes, une réalité humaine, mais qu'elle doit être comprise, dans le respect du caractère unitaire de l'État et de son intégrité

territoriale. Cette appellation devrait être comprise dans le même sens que des appellations similaires au Mali, ancrées dans la culture malienne, telles que le « Kénédougou », le « Mandé », le « Bendougou », le « Gourma », le « Pays Dogon ». De plus, l'accord affirme que chaque région peut choisir sa dénomination officielle, mais uniquement dans le cadre de la décentralisation et non dans un but sécessionniste.

Pour améliorer la gouvernance, il a été décidé de mettre en place une architecture institutionnelle fondée sur des Collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel avec des pouvoirs étendus. En conséquence, les populations des régions pourront gérer leurs propres affaires sur la base du principe de la libre administration. L'État, à travers son représentant, ne pourra désormais, exercer qu'un contrôle de légalité à posteriori des actes administratifs des Collectivités territoriales. Toutefois, la mise en œuvre de cette architecture institutionnelle prônée par l'accord, va nécessiter la réactivation du processus de mise en place du Sénat, qui passe forcément par une révision de la Constitution.

L'accord préconise le renforcement de l'État de droit par le rapprochement de la justice aux justiciables, en revalorisant le rôle des Cadis, notamment dans la médiation civile de manière à tenir compte des spécificités culturelles, religieuses et coutumières. Par ailleurs, en matière de défense, l'accord prévoit la création d'une police et d'une protection civile territoriales, relevant exclusivement des régions. Toutefois, les forces armées du Mali (FAMa) devraient, selon les termes de l'accord, être redéployées de façon progressive. Mais, il ne s'agit pas des FAMa en l'état, mais plutôt, des forces armées et de sécurités reconstituées, sur la base de l'inclusivité et la représentativité de toutes les populations.

En dépit de l'importance de ces accords politiques de paix, la crise multidimensionnelle malienne persiste. D'ailleurs, leur application demeure difficile et nécessite très souvent des interventions de la Cour constitutionnelle pour dire ou même créer le droit.

2. LES INTERVENTIONS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE POUR DIRE OU CRÉER LE DROIT

Si les accords politiques présentent essentiellement la vertu de résoudre les crises, leur application conduit généralement à une fragilisation des ordres institutionnel, constitutionnel, législatif et réglementaire des États concernés. Depuis la signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, les maliens assistent à un véritable « gouvernement des juges » au nom de la continuité de leur État (2.1). En dépit du recours fréquents aux juges constitutionnels, les accords politiques ont montré leurs limites dans la résolution de la crise multidimensionnelle malienne (2.2).

2.1. LE GOUVERNEMENT DES JUGES AU NOM DE LA CONTINUITÉ DE L'ÉTAT

Le juge constitutionnel gouverne en tant qu'interprète de la loi dont, il détermine la signification officielle (P. W. Toko, 2013, p.145). La signification exacte du terme « gouvernement des juges » n'est pas d'une parfaite clarté. Il désigne soit, la légitimation du contrôle constitutionnalité, soit paradoxalement, la stigmatisation de certaines « dérives » de ce contrôle. Selon la doctrine, le gouvernement des juges ne peut être évité qu'à condition de récuser le principe même du contrôle de constitutionnalité (L. Heuschling, 2007, p.961). Au Mali, la Cour Constitutionnelle a joué un rôle primordial dans la mise en œuvre des réformes juridiques exigées par l'accord de paix (2.1.1), dont le projet de referendum constitutionnelle (2.1.2).

2.1.1. LE RÔLE DU JUGE CONSTITUTIONNEL DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES EXIGÉES PAR L'ACCORD

Les difficultés d'application des accords politiques résultent généralement, de leur méconnaissance manifeste des dispositions constitutionnelles des États qui en font recours. Très souvent, une modification

des textes juridiques est nécessaire, pour leur application. En effet, leur contenu n'a de valeur juridique que si des dispositions constitutionnelles et législatives sont prises, pour qu'il en soit ainsi (P. Mambo, 2012, p. 943). L'accord issu du processus d'Alger ne fait pas exception à cette règle. Sa mise en œuvre nécessite l'adoption de nouvelles mesures réglementaires, législatives et même constitutionnelles. C'est dans l'optique de ces réformes qu'il ouvre une période intérimaire dès le jour de sa signature (Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, art. 3, art. 60, al. ii), annexe 1). Cette période transitoire devrait permettre l'établissement d'autorités intérimaires pour répondre au besoin de la continuité des services publics, malgré la crise multidimensionnelle.

L'État malien a donc procédé à l'élaboration de la loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016, portant modification de la loi n°2012-007 du 07 février 2012, modifiée par la loi n°2014-052 du 14 octobre 2014, portant Code des Collectivités Territoriales et organisant la mise en place des autorités intérimaires. Toutefois la mise en œuvre de la période transitoire décidée par l'accord en vue d'assurer la continuité de l'État a été très complexe, car émaillée de tensions (A. Bencherif, 2018, p. 179). Cette complexité s'est manifestée à travers la saisine de la Cour constitutionnelle pour motif de violation de la Constitution par la loi sur les autorités intérimaires. Mais la Cour, dans son arrêt n°2016-05/CC du 05 mai 2016, rejette les allégations des requérants en déclarant que la loi querellée participe à la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger. Au-delà de la question des autorités intérimaires, le juge constitutionnel sera saisi pour contrôler la régularité du projet de referendum constitutionnel, rejeté par la société civile.

2.1.2. LE JUGE CONSTITUTIONNEL CONFIRME LA RÉGULARITÉ DU PROJET DE REFERENDUM

La mise en œuvre de plusieurs dispositions de l'accord de paix, issu du processus d'Alger nécessite une révision de la Constitution malienne. Saisie sur la régularité du referendum constitutionnel exigé par l'accord de paix, la Cour constitutionnelle dans son avis n°2017-01/CCM/Réf. du 06 juin 2017, va le déclarer conforme aux dispositions de l'article 118 de la Constitution. Elle affirme que ce projet ne remet en cause aucune des clauses d'éternité de la Constitution en l'occurrence, la laïcité, la forme républicaine de l'État et le multipartisme. En effet, la Constitution ne peut être révisée que sous réserve de respecter ses propres dispositions intangibles (M. Clapie, 1999, p. 25). Dans le cas malien, vu qu'aucune des clauses d'éternité de la Constitution n'était mise en cause, selon la Cour, une insécurité résiduelle, à elle seule, ne pouvait remettre en cause la régularité d'un referendum.

Malgré cet avis, la loi référendaire sera attaquée devant la même Cour, par des requérants qui font valoir la définition de *l'atteinte à l'intégrité territoriale*, selon le droit pénal malien. Cette définition qui englobe l'emploi illégal de la force armée, la dévastation et le pillage public, correspondait mieux à la situation malienne (Loi n°001-079 du 20 août 2001 portant Code pénal, art. 47 et suivants). Les requérants soutiennent par conséquent que, décider de réviser la Constitution dans la situation qui prévalait au Mali en 2017, constituait une violation de l'article 118. Mais, la Cour constitutionnelle a déclaré conforme à la Constitution la loi référendaire, justifiant sa décision par l'impératif de l'application des dispositions de l'accord issu du processus d'Alger.

Dans son arrêt n°2017-04/CCM/Réf. du 04 juillet 2017, elle dit que cet accord, comme tout autre accord politique de règlement de crise institutionnelle, est appelé à produire, entre les parties, des effets normatifs à configurer, nécessairement, dans l'ordonnancement juridique de l'État. La Cour est confortée dans sa position d'autant plus que durant les négociations de cet accord, les parties négociatrices, dont le Gouvernement du Mali, se sont engagées à mettre en œuvre, intégralement et de bonne foi, les dispositions dudit accord en reconnaissant leur responsabilité première à cet égard. Le projet de referendum constitutionnel sera certes, avorté suite à son rejet populaire, mais le juge constitutionnel sera encore appelé à la rescousse des accords politiques en 2021.

2.2. LE JUGE CONSTITUTIONNEL À LA RESCOUSSE DES ACCORDS POLITIQUES EN 2021

Le succès de l'accord politique entre la CEDEAO et le CNRDRE pour le retour à l'ordre constitutionnelle au Mali en 2012, n'a été que de courte durée puisque, moins de dix ans après, il y a eu, non pas un, mais deux coups d'états, dont le second durant la transition entamée après le premier. La Charte négociée en 2020 en vue de la gestion de la transition, ainsi que la Constitution, vont tous les deux, montrer toutes leurs limites dans l'encadrement juridique des phénomènes politiques au Mali(1). En conséquence, la Cour constitutionnelle va devoir créer du droit pour combler le vide juridique, au nom de la continuité de l'État (2).

2.2.1. LES IMPASSES DES TEXTES JURIDIQUES DANS L'ENCADREMENT DES PHÉNOMÈNES POLITIQUES

Le 18 août 2020, face à la volonté populaire de faire un changement de régime, exprimée par des mois de manifestations et de désobéissance civile, des militaires réunis au sein du Comité National pour le Salut du Peuple (CNSP), ont fait un coup d'état à la douce. Ils ont judicieusement exploité certaines failles de la Constitution malienne afin de créer une impasse juridique. En substance, le Président de République, avant de démissionner, a prioritairement accepté la démission de son Gouvernement et a dissout l'Assemblée nationale. Aucune de ces actions posées par le Président n'était en effet, une violation flagrante de la Constitution (Constitution malienne, art.38, 42 et 36). La Constitution n'ayant pas prévu cette éventualité, c'est donc un coup d'état fondé sur un vide juridique. Il y a certes, une vacance de la présidence de la République, mais, l'article 36 de la Constitution qui stipule qu'en cas vacance de la Présidence que son intérim soit assuré par le président de l'Assemblée nationale, est inapplicable au cas d'espèce. Contrairement à 2012, le Président de la République avait procédé à la dissolution de l'Assemblée nationale avant de démissionner.

De ce fait, un accord politique, dénommé « Charte de la transition », a été élaboré pour combler les carences de la Constitution, révélées par l'évolution de la situation politique du pays. En effet, la Constitution a pour objet l'encadrement des phénomènes politiques. A ce titre, elle désigne, entre autres, l'ensemble des règles qui déterminent les conditions de la conquête, de l'exercice et de la transmission du pouvoir (M. De Villiers et A. Le Divellec, 2015, pp.73-78). Dans le cas malien, vu les tares de la Constitution, la Charte de la transition va s'intégrer dans le bloc de constitutionnalité pour compléter la Constitution, mais exclusivement pour l'organisation de la période transitoire. Cette Charte organise la transition autour de trois organes, non prévus par la Constitution. Il s'agit du Président de la transition, secondé d'un Vice-président ; du Conseil national de transition (CNT) et du Gouvernement de la transition.

Paradoxalement, aucune disposition de la Charte n'organise, *expressis verbis*, l'intérim du Président de la transition en cas d'empêchement temporaire ou définitif de ce dernier, d'exercer ses fonctions. Le Vice-président, chargé uniquement des questions de défense et de sécurité, ne peut en aucun cas, selon la Charte, assurer l'intérim du Président de la transition. Qu'à cela ne tienne, le 24 mai 2021, le Président de la transition sera contraint par son Vice-président, à la démission, en absence totale de base légale. C'est à la Cour constitutionnelle qu'il est donc revenu de constater la vacance de la Présidence de la transition. Devant l'impératif de la continuité de l'État, elle va devoir innover le droit malien pour combler le vide juridique créé par ce qu'il convient d'appeler *le coup d'état dans le coup d'état*.

2.2.2. LA COUR CONSTITUTIONNELLE CRÉE LE DROIT AU NOM DE LA CONTINUITÉ DE L'ÉTAT

La transition malienne, officiellement entamée le 25 septembre 2020 après l'investiture du Président de la transition selon les termes de la Charte, était censée se dérouler sans interruption, sur une période de dix-huit (18) mois pour aboutir à des élections générales. Toutefois, le processus de transition a été brusquement interrompue le 24 mai 2021, par la démission du Président de la transition, précédée le même jour, de la dissolution du Gouvernement par le décret n°0355/P-T. Saisie par la lettre n°000145 du 27 mai 2021 du

directeur de cabinet du Vice-président de la transition, la Cour constitutionnelle constate la vacance de la Présidence de la transition. Mais, elle souligne dans son arrêt n°2021-02/CC/vacance du 28 mai 2021, qu'il s'agit d'une vacance de la Présidence de la transition et non d'une vacance de la Présidence de la République. De ce fait, les dispositions de l'article 36 de la Constitution, ne sont pas applicables. De plus, affirme-t-elle, la Charte ne prévoit aucunement, l'éventualité de la vacance de la Présidence de la transition. Cet état de fait, crée un énorme vide juridique.

Néanmoins, dans le besoin de faire nécessairement reposer la légitimité politique sur la légalité législative ou constitutionnelle, la Cour constitutionnelle a cherché à combler le vide juridique. En effet, selon elle, ce vide juridique ne saurait bloquer le fonctionnement des organes de la transition et l'activité des pouvoirs publics. Pour trancher la question, elle se fonde non pas sur le texte de la Charte, mais plutôt sur son esprit, interprété concomitamment avec le texte constitutionnel. La Cour, en tant que l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, souligne que selon la Charte, le Président de la transition est *secondé* dans ses fonctions par un Vice-président, désigné dans les mêmes conditions que lui et qui prête la même formule de serment que lui devant la Cour suprême. En conséquence, pour mettre un terme à la paralysie des pouvoirs publics, la Cour dit que le Vice-président de la transition assume les prérogatives de Chef de l'État, pour conduire le processus de transition jusqu'à son terme. L'arrêt de la Cour, en légalisant la prise du pouvoir par le Vice-président de la transition, venait de mettre en lumière, les limites de la Charte de la transition et par la même occasion l'inefficacité des accords politiques dans la résolution de la crise institutionnelle malienne. La création du droit par le juge constitutionnel est clairement une preuve tangible des faiblesses de la Charte dans l'encadrement juridique des phénomènes politiques maliens.

CONCLUSION

Dans la résolution de la crise multidimensionnelle malienne, il est indéniable que les accords politiques ont eu quelques succès. Il y a tout d'abord, le retour à l'ordre constitutionnel concrétisé par l'organisation de l'intérim du Président de la République en 2012, puis l'élection présidentielle en 2013. Ensuite, ils ont permis l'absorption de la crise séparatiste, la préservation de l'unité nationale, de la forme républicaine et laïque de l'État malien. Enfin, ils ont rendu possible, dans un contexte très difficile, un début de déploiement de l'administration et de l'armée dans le nord du pays, le cantonnement des ex-rebelles, l'amorce du processus du DDR, ainsi qu'un début de retour des populations déplacées dans leurs lieux de résidence habituels.

Cependant, ces succès ne doivent en aucun cas, occulter les nombreux résultats mitigés, ou même les échecs patents des accords politiques dans la résolution de la crise multidimensionnelle malienne. En effet, le volet sécuritaire de la crise persiste jusqu'à aujourd'hui. L'accord de paix issu du processus d'Alger semble montrer toutes limites car, la mise en œuvre de plusieurs de ses dispositions, demeure très difficile. Les dispositions dont, l'application est moins difficile, restent généralement tributaires d'un concours de la Cour constitutionnelle. L'accord issu du processus d'Alger n'a visiblement pas de solution aux conflits intercommunautaires qui ont lieu principalement dans le centre du pays, dont les principaux acteurs ne sont pas signataires dudit accord. C'est ce qui justifie la signature de plusieurs accords politiques disparates ou des pactes de non-agressions. C'est le cas notamment de l'accord de Koro signé en août 2018, de la déclaration unilatérale de cessez-le-feu par la milice Dogon *Dana Ambassagou* en septembre 2018, de l'accord de Baye en juillet 2019, de celui de Djenné en août 2019, de l'accord de Farabougou en 2020, de celui de Niono en avril 2021 et de celui de Mondoro en octobre 2021.

Sur le plan institutionnel, l'échec des accords politiques est incontestable. Le succès de l'accord CEDEAO-CNRDRE pour le retour à l'ordre constitutionnel en 2012, n'a pas permis d'éviter le double coup d'état des militaires du CNSP en 2020, puis en 2021. Le deuxième coup d'état a clairement démontré la limite la Charte de la transition à solutionner la crise d'alors. Finalement, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il est revenu de créer du nouveau droit afin de sortir de la situation de paralysie dans laquelle étaient plongés les pouvoirs

publics. La transition politique déclenchée en 2020 sur la base de la Charte, peine d'ailleurs à concrétiser le retour à l'ordre constitutionnel normal. En définitive, il convient donc de noter que, les accords politiques ont montré toutes leurs limites en ce qui concerne la résolution de la crise multidimensionnelle malienne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012, 2012, 6 p.
- Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, du 18 juin 2012, 12 p.
- Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, 2015, 30 p.
- BENCHERIF Adib, 2018, « le Mali post “accord d'Alger” : une période intérimaire entre conflits et négociations », Karthala, Politique africaine, n°150, pp. 179-201.
- BLEOU Martin, 2010, « La révision de la Constitution ivoirienne », 41 Revue ivoirienne de droit, pp. 153-164.
- CLAPIE Michel, 1999, « Les limites au pouvoir de révision du congrès du parlement à propos de la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, loi constitutionnelle n°99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la constitution, J.O. n° 21 du 26 janvier 1999, p. 1343. (38) », Petites affiches, n°71, p.25.
- Constitution du Mali du 25 février 1992.
- Cour constitutionnelle, avis n°2012-003/CCM du 31 mai 2012.
- Cour constitutionnelle, arrêt n°2016-05/CC du 05 mai 2016.
- Cour constitutionnelle du Mali, arrêt n°2021-02/CC/vacance, du 28 mai 2021.
- Cour constitutionnelle, avis n°2017-01/CCM/Réf., du 06 juin 2017.
- Cour constitutionnelle, arrêt n° 2017-04/CCM/Réf. du 04 juillet 2017.
- DE GAUDUSSON Jean du Bois, 2003, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », De Boeck Supérieur, Afrique contemporaine, n° 206, pp.41-55.
- DE VILLIERS Michel et LE DIVELEEC Armel, 2015, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Sirey, 10^e édition, 408 p.
- DJEDJRO Francisco Meledje, 2006, «Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest africaine» Rev. DP & SP, n°3, pp.701-711.
- HEUSCHLING Luc, 2007, « Edouard Lambert. Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », Revue internationale de droit comparé, vol. 59 n°4, pp. 958-961.
- Loi n°2001-79 du 20 août 2001 portant Code pénal du Mali, JO du 1^{er} février 2002, 58 p.
- Loi n°2016-11/AN-RM du 31 mars 2016 relative à la mise en place des autorités intérimaires.
- MAMBO Patrice, 2012, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », McGill Law Journal/ Revue de droit de McGill, n°57(4), pp. 921-952.
- MANZAN Innocent Ehueni, 2011, « Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique », Droit, Université de La Rochelle, 719 p.

- MILEMBA Phidias Ahadi Senge, 2017, « Les accords politiques du 18 octobre et 31 décembre 2016 en République Démocratique du Congo : entre sacrifice de la démocratie et gain de la paix ? », *Journal Of Humanities And Social Science*, vol. 22, pp. 67-74.
- TOKO Patrick Wafeu, 2013, « Le juge qui crée le droit est-il un juge qui gouverne ? », *Les Cahiers de droit, Droit brésilien*, vol. 54, n°1, pp. 145–174.