

Mission d'Evaluation du Cadre Electoral du Mali
Effectuée par une Délégation du NDI

Rapport Final

[Traduction française]

Table des Matières

! INTRODUCTION

! (BACKGROUND/CONTEXT)

! CHAPITRE I: Domaines de Consensus

- A. Attachement au processus démocratique
- B. Faible participation aux élections de 1992
- C. Nécessité d'une éducation civique des citoyens et des électeurs
- D. Transparence et le besoin d'aborder les réformes de façon consensuelle
- E. Création d'une commission électorale indépendante

! CHAPITRE II: Aspects sur lesquels le Consensus reste à trouver

- A. Composition de la commission électorale indépendante
- B. Système électoral
- C. Inscription des électeurs sur les listes électorales
- D. Vote par ordonnance
- E. Bureaux de vote itinérants
- F. Couverture médiatique des activités des partis politiques et accès au médias d'Etat

! CHAPITRE III: D'autres Questions du Code Electoral

- A. Calendrier électoral et dépôts de candidatures
- B. Suppléance des députés à l'Assemblée Nationale
- C. Candidatures indépendantes
- D. Invalidation de candidats sur les listes de partis
- E. Sécurité des candidats
- F. Vote des Maliens résidant à l'étranger
- G. Chevauchement de compétence des différentes juridictions
- H. Observateurs nationaux et internationaux
- I. Autres domaines d'incompréhension ou de malentendus potentiels

! CHAPITRE IV: Recommandations Clé

- A. Composition de la commission électorale indépendante
- B. Compétences de la commission électorale indépendante
- C. Système électoral
- D. Augmentation du taux de participation électorale
- E. Instauration d'un climat de confiance entre les leaders politiques des deux bords et leurs militants
- F. Ouverture et fermeture des bureaux de vote
- G. Bureaux de vote itinérants
- H. Vote par ordonnance
- I. Vote des Maliens résidant à l'étranger
- J. Accès aux médias d'Etat
- K. Rôle des Maires et conflits d'intérêt potentiels
- L. Participation des partis politiques à l'éducation civique et à la formation des électeurs
- M. Rôle des ONG
- N. Participation active des femmes

! CONCLUSIONS

! ANNEXES

Termes de référence

[Important dates in code]

Ordre du jour des réunions

Lettre transmettant le projet du rapport à Président Konaré

Réponse du gouvernement malien

Lettre du Président Wollack du NDI transmettant le rapport final à Président Konaré

INTRODUCTION

En février 1996, le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) a organisé une délégation internationale d'évaluation du cadre électoral au Mali. La délégation avait pour objectif de proposer des recommandations quant à des réformes éventuelles à apporter au code électoral et quant aux méthodes envisageables pour faire appliquer ces changements au moment où le pays se prépare aux prochaines élections. Le calendrier électoral du Mali prévoit actuellement que les élections municipales auront lieu fin 1996, les élections législatives en février 1997 et les élections présidentielles en avril 1997. Le NDI a entrepris ce programme sur invitation du gouvernement malien; et la mission a été également bien accueillie par les partis politiques d'opposition. La mission d'évaluation du NDI a séjourné au Mali du 11 au 22 février 1996 à **Bamako et Ségou puis de nouveau du 29 mai au 9 juin 1996 à Tombouctou et à Mopti.**

La délégation internationale d'experts composée de quatre membres comprenait Anne-Emmanuelle Deysine, politicologue et professeur à l'Université de Paris-X, Nanterre; Jonathan Gould, directeur adjoint de l'Institut International de Droits de l'Homme à l'Université DePaul aux Etats-Unis; Richard Stevenson, membre de la Commission Financière Electorale de l'Ontario au Canada; et Agnès Zanouvi, professeur d'Université du Bénin et ancienne Vice-Président de la Commission Electorale Nationale Autonome du Bénin (CENA). Ces experts étaient accompagnés du personnel du NDI, dont Christopher Fomunyoh, directeur régional pour l'Afrique de l'Ouest, Linda Maguire, assistante pour les programmes sur l'Afrique de l'Ouest, et Benjamin Feit, représentant du NDI au Niger. Kenneth Wollack, président du NDI, et Patrick Merloe, responsable des processus électoraux au NDI, n'ont pas accompagné la délégation mais ont fourni un soutien important à son travail. Collectivement, le groupe a apporté une expertise diversifiée et étendue en matière électorale, légale et politique, ainsi que des approches différentes suivant les nationalités, les systèmes électoraux et les tendances politiques différents existant dans leurs pays respectifs.

Pendant leur séjour au Mali, les membres de la délégation ont rencontré des membres du gouvernement malien, des leaders des partis politiques, des représentants d'organisations non-gouvernementales (ONG) et des responsables d'un certain nombre d'organismes judiciaires et administratifs. Pendant ces consultations, la délégation a constaté que les leaders des différents partis politiques, y compris le Chef de l'Etat, se sont montrés d'accord sur la nécessité de créer une commission électorale indépendante avant l'organisation des prochaines élections. Mais, à ce jour, le Mali n'a pas encore créé cette commission.

Durant ses consultations, la délégation s'est efforcée de mener à :

- ! une étude du code électoral malien et de son application dans un contexte pluraliste et multipartite ;
- ! une évaluation des travaux préparatoires et préparatifs à effectuer avant les élections prévues pour 1996 et 1997 ;
- ! une évaluation de la compétence de l'autorité administrative électorale ;

afin de formuler des recommandations au gouvernement malien, aux partis politiques et à d'autres participants de la scène politique malienne quant aux réformes électorales susceptibles d'accroître la crédibilité dont jouit le processus électoral.

La délégation s'est entretenue avec les représentants d'au moins 15 partis politiques **tant à Bamako qu'à Ségou, Tombouctou et Mopti**, parmi lesquels *l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), le Comité National d'Initiative Démocratique (CNID), le Parti pour le Renouveau National (PARENA), l'Union des Forces Démocratiques (UFDP), le Mouvement pour l'Indépendance, le Renouveau et l'Intégration Africaine (MIRIA), l'Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA), le Bloc Démocratique pour l'Indépendance-Union pour la Démocratie et le Développement (BDIA-UDD), le Parti Soudanais Progressif (PSP), le Rassemblement pour la Démocratie et le Travail (RDT), le Parti Malien pour*

le Développement et le Peuple (PMDP), le Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR) et le Parti Malien pour le Développement et le Renouveau (PMDR). En plus des partis politiques, la délégation a rencontré quatre des plus grandes et plus actives organisations civiques maliennes, dont *l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH), l'Observatoire des Droits de la Femme et des Enfants (ODFE), l'Association des Juristes Maliennes (A.M) et le Centre d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social (CERDES) et à Tombouctou, l'Association pour le Développement et la Promotion des Femmes du Nord (ADPFN).* Ces réunions ont permis aux membres de la délégation d'avoir un aperçu de la vie politique et associative au Mali. La délégation s'est aussi familiarisée avec les intérêts des différents partis politiques et organisations civiques. La délégation a aussi rencontré des représentants de la Cour Suprême, de la Cour Constitutionnelle, du Conseil Supérieur pour la Communication, du Comité National de l'Egal Accès aux Médias d'Etat et de la Mission de Décentralisation.

La tâche de la délégation a été facilitée par la collaboration du gouvernement et des partis politiques pendant son séjour, ce qui a permis d'avoir accès aux institutions et individus responsables du processus électoral malien. Les leaders des partis politiques ont eu des conversations approfondies avec la délégation. La plupart entre eux avait profité du préavis qui leur avait été donné avant l'arrivée du NDI pour préparer de la documentation à l'intention de la délégation concernant aussi bien leurs partis que leurs suggestions quant aux réformes souhaitées du code électoral.

La délégation a constaté que les Maliens s'intéressent de près aux divers aspects du processus électoral, en particulier à tout ce qui concerne l'organisme chargé de l'administration des élections, le système électoral (par exemple les avantages respectifs du système majoritaire et de la représentation proportionnelle), l'éducation civique des citoyens et des électeurs et la formation des agents électoraux. La délégation a été encouragée par le fait que tous les participants politiques maliens ont exprimé leur conviction que l'organisation des prochaines

élections d'une manière équitable et transparente faciliterait la consolidation des institutions démocratiques émergentes au Mali.

Le présent rapport représente la somme des conclusions de la délégation du NDI. Le chapitre I débute avec les domaines dans lesquels les participants politiques semblent avoir trouvé un consensus général. Le chapitre II traite des domaines ou des questions que la délégation a identifiés comme essentiels mais sur lesquels l'opinion politique est encore divisée et le consensus reste à trouver. Le chapitre III offre des suggestions concernant certains points ambigus, faibles et contradictoires du code électoral. Enfin, dans un esprit de coopération internationale et à la lumière du climat positif du discours politique que les leaders politiques de tous bords cherchent à promouvoir dans le pays, le chapitre IV offre quelques commentaires et recommandations quant aux modifications possibles du code électoral. Ces suggestions et recommandations sont faites dans l'espoir que leur application contribuera de manière positive au débat sur la réforme. La délégation espère également qu'elles serviront à accroître la confiance des électeurs et en conséquence leur participation lors des échéances électorales à venir.

La délégation a apprécié à sa juste valeur le rôle qu'elle était appelée à jouer et a entrepris sa mission avec humilité. La volonté affichée du gouvernement et de l'opposition de s'engager dans des discussions concernant la loi électorale et sa réforme a constitué un grand encouragement pour les membres de la délégation. Cela est un signe clair du développement positif du processus et des institutions démocratiques dans le pays. La délégation a cherché aussi à présenter aux différents partis différentes options de réformes qui puissent promouvoir la confiance et accroître la participation dans le processus électoral. Le Mali n'est pas seul à entreprendre des réformes dans le domaine électoral. Chacun des quatre pays représentés dans la délégation a entrepris des réformes semblables ces dernières années.

Cette mission a été financée par le *United States Agency for International Development* (USAID). Le NDI apprécie vivement ce soutien.

! CHAPITRE I: DOMAINES DE CONSENSUS

La délégation a pu constater que les questions abordées par les différents interlocuteurs maliens font déjà l'objet d'un large débat politique. Même si les projets de rencontres entre les partis des tendances variées concernant la réforme électorale ne se sont pas encore concrétisés pour l'instant, les états-majors des différentes formations politiques semblent avoir consacré un temps de réflexion important aux aspects cruciaux du processus électoral au Mali. De ce fait la délégation a pu remarquer une concordance de points de vue entre les différentes composantes de la vie politique et de la société civile sur certains des objectifs à poursuivre afin d'accroître la consolidation démocratique et des processus électoraux dans le pays. Les grandes lignes de cette concordance portent sur les domaines suivants :

A. Attachement au processus démocratique

Les entretiens approfondis que la délégation a eus avec les différents leaders politiques font apparaître un fort consensus en faveur du renforcement du processus démocratique au Mali. Les leaders maliens ont professé une acceptation réelle du phénomène de l'alternance au pouvoir par la voie des urnes comme étant la seule légitime dans une démocratie. La quasi totalité des personnalités politiques maliennes reconnaissent que le processus démocratique en est à ses débuts et encore fragile. Par conséquent des mesures devront être prises pour renforcer les acquis de la transition démocratique. Ainsi les élections à venir, parce qu'elles constituent les deuxième élections multipartites et démocratiques, devront être organisées de la manière la plus transparente possible, ceci afin de faciliter l'enracinement d'institutions et de pratiques démocratiques au Mali.

Bon nombre des interlocuteurs de la délégation de sensibilités politiques variées, ainsi que les ONG et l'administration, ont insisté sur la démarche consensuelle qui devrait être la leur dans ce processus de consolidation de la démocratie. C'est dans cet esprit que certains ont expliqué le fait que lors des élections de 1992, ils n'avaient pas systématiquement porté toutes leurs

contestations électorales devant la justice. Leur réticence s'explique par leur désir d'éviter des contentieux qui avaient risqué d'accentuer les tensions politiques.

Tous les interlocuteurs maliens que la délégation a consultés ont reconnu qu'un réel multipartisme dans une démocratie naissante est le seul moyen de susciter l'émergence d'une culture politique démocratique. Les acteurs reconnaissent le fait que certains aspects de la culture antérieure de parti unique sont encore vivaces mais tous ont exprimé leur désir de faire disparaître les tendances à l'autocratie. Tous ont insisté sur la nécessité de trouver un consensus quant aux modifications à apporter la loi électorale et sur celle de ne pas reporter les échéances électorales de fin 1996 et début 1997. Ils ont noté qu'un tel consensus favoriserait le respect des lois et procédures électorales mises en place et contribuerait à promouvoir la paix sociale. Ils ont également mis l'accent sur la nécessité que les partis politiques et le gouvernement amorcent le processus de réforme suffisamment tôt pour que l'Assemblée Nationale puisse se prononcer sur ces projets durant la session de printemps (avril-juillet 1996).

Il est ressorti des discussions que tous les leaders pensent qu'il est essentiel que le citoyen malien reconnaisse dans l'élection un processus **qui canalise les différents courants d'opinion et offre aux électeurs l'occasion de faire des choix politiques.** Il est aussi ressorti des discussions que l'organisation des élections est perçue par la plupart des interlocuteurs maliens comme un acte marquant et éminemment politique marquant du processus politique et pas uniquement comme un acte technique ou purement administratif.

B. Faible participation aux élections de 1992

Les élections nationales de 1992 furent marquées par une participation électorale extrêmement basse. Les acteurs politiques et civiques maliens ont expliqué ce phénomène par un certain nombre de facteurs et en particulier la fatigue des électeurs due à la série de consultations électorales très rapprochées dans le temps. Les élections présidentielles étaient les dernières de la série et furent donc les plus touchées par cette lassitude, ce qui explique et le taux peu élevé de

participation qui en est résulté. A cette première raison, s'est ajoutée la prolifération de candidats rendant difficile aux électeurs de faire la différence entre les différents partis, les candidats et leurs projets de société **pas toujours très précis ou spécifiques et ne mettant peut être pas assez l'accent sur la vie quotidienne et la situation économique.** Selon certains interlocuteurs, après plusieurs années de régime de parti unique les électeurs n'étaient guère conscients des enjeux de ces élections pluralistes et ont donc fait preuve d'un désintérêt regrettable pour le processus électoral. D'autres facteurs ont été cités comme contribuant au faible taux de participation. Ceux-ci incluent: l'éloignement des bureaux de vote pour certains des électeurs, notamment dans les zones rurales, le nombre élevé des inscrits par bureau de vote et la mauvaise gestion des bureaux de vote itinérants, ce qui a limité le nombre des électeurs qui ont utilisé ces sites. D'autres Maliens ont fait état du faible taux d'alphabétisation comme facteur freinant la bonne compréhension du processus électoral par l'électeur moyen. D'un autre côté, un certain nombre des interlocuteurs de la délégation ont noté que certains citoyens ont confondu l'inscription électorale avec le recensement administratif (et fiscal) et ont par conséquent refusé de se faire inscrire sur les listes électorales. Peut-être ces individus n'ont-ils pas essayé de voter parce qu'ils ne s'étaient pas inscrits.

Rappelons le taux de participation aux diverses élections de 1992:

C	référéndum du 12 janvier 1992:	40,56%
C	élections législatives:	
	1er tour du 8 mars 1992:	22,38%
	2ème tour du 22 mars 1992:	21,16%
C	élections présidentielles:	
	1er tour du 12 avril 1992:	23,59%
	2ème tour du 26 avril 1992:	20,87% ¹

¹ Source: Ministère de l'Administration Territoriale.

Les Maliens toutes tendances confondues reconnaissent que ce faible taux de participation est susceptible de poser problème pour l'avenir de la jeune démocratie malienne. Ils sont d'accord pour affirmer qu'il est indispensable que les Maliens soient incités à se considérer comme les détenteurs réels du pouvoir démocratique, ce qui leur permettrait de procéder au choix des options politiques par la voie des urnes et en toute connaissance de cause.

Les leaders politiques maliens semblent avoir bien compris les implications négatives de ce faible taux de participation, surtout pour la jeunesse malienne. D'autant plus que d'après les statistiques démographiques officielles, 60 pour cent de la population est âgée moins de 20 ans. Cela rend ainsi la participation de la jeunesse dans le processus politique de plus en plus capitale. Tous les Maliens avec qui la délégation a parlé ont reconnu que des mesures doivent être prises pour remédier aux différentes causes qui ont été identifiées comme responsables de cette faible participation.

C. Nécessité d'une éducation civique des citoyens et des électeurs

Directement liée au problème du faible taux de participation est la nécessité d'une éducation civique et politique des citoyens, qui peut être organisée en mobilisant tous les médias y compris: radio, télévision, presse, crieurs publics et autres canaux traditionnels. Nos interlocuteurs ont reconnu que cette responsabilité incombe non seulement au gouvernement, mais aussi aux partis politiques et aux organisations et associations de la société civile, même si on note une certaine hésitation de la part de certains hommes politiques à reconnaître le rôle non-partisan de certaines organisations civiques et non-gouvernementales (ONG).

D. Transparence et nécessité d'aborder les réformes de façon consensuelle

La délégation a été favorablement impressionnée par la volonté d'aborder les questions liées à l'organisation de prochaines élections et d'en débattre. Tous les interlocuteurs, à commencer par le gouvernement malien et les leaders de l'opposition, ont répété à nombreuses

reprises leur désir de voir les prochaines élections organisées de la manière la plus juste et transparente possible. Ils ont accepté comme règle fondamentale du processus démocratique le principe de l'alternance au pouvoir par la voie des urnes. Le Président comme le Premier Ministre ont insisté sur la nécessité de respecter le calendrier électoral prévu -- et surtout de ne pas retarder la tenue des élections -- de façon à ne pas jeter le moindre doute sur l'intégrité du processus électoral **et les intentions du parti au pouvoir.**

Les partis politiques, de l'opposition en particulier, ont émis le souhait d'être associés de près aux discussions sur les réformes éventuelles. Ils ont noté que la participation multipartite dans le processus de réforme est nécessaire, si l'on veut accroître la confiance des citoyens dans les institutions qui seront appelées à jouer un rôle dans l'organisation des futures élections. **Entre la première mission et la deuxième mission, des actions concrètes de coopération ont effectivement eu lieu: réunion des partis de la majorité et de l'opposition (23 mai), participation à la table ronde organisée par le NDI (6 juin) et deuxième réunion entre les partis (mi-juin).** Les Maliens ont reconnu qu'il faudrait tout faire pour accroître la crédibilité du processus électoral afin d'éviter ou de minimiser le problème de la perception partisane. Ils ont souligné que ce problème a été rendu plus aigu dans certains cas par les "doubles casquettes" portées par plusieurs personnalités politiques exerçant de hautes fonctions dans les instances décisionnelles, administratives et judiciaires touchant au processus électoral en même temps qu'au sein des associations de la société civile.

E. Création d'une commission électorale indépendante

Il existe un fort consensus entre tous les leaders politiques sur le besoin de créer une entité neutre, comme une commission électorale indépendante, chargée de gérer les élections. Au Mali comme dans d'autres démocraties multipartites, les partis politiques voudraient s'assurer que les élections sont organisées de manière impartiale afin que la légitimité politique des élections, et du gouvernement qui en résulte, ne soit ni contestée ni amoindrie. La réflexion à ce sujet semble

avoir abouti à un consensus selon lequel l'organisation des prochaines consultations électorales serait confiée à une commission électorale indépendante, créée avant les élections.

Bien qu'il existe encore des divergences de vue concernant la composition et les attributions de cette commission, il s'est d'ores et déjà dégagé un fort consensus concernant sa structure générale, son caractère décentralisé à l'échelon régional et local et certaines de ses prérogatives. Les Maliens ont compris que la commission devrait trouver son prolongement dans des commissions régionales et locales qui pourraient prendre appui sur les communes mises en place dans le cadre du processus de décentralisation. Selon les autorités maliennes, le programme de décentralisation devrait être terminé avant les prochaines consultations électorales

! CHAPITRE II: ASPECTS SUR LESQUELS LE CONSENSUS RESTE A TROUVER

A. Composition de la commission électorale indépendante

Même si les responsables de tous les partis politiques, toutes tendances confondues s'accordent pour vouloir créer une commission électorale indépendante destinée à organiser et superviser les élections, ils ne sont pas d'accord sur sa composition. La commission qui existe actuellement n'est convoquée que 30 jours avant une élection. (Article 53 du code électoral.) Elle est composée du Ministre de l'Administration Territoriale qui agit comme président, des Ministres des Finances, de la Communication, des Affaires Etrangères, de l'Education, des Transports, ainsi que du Directeur de l'Administration Postale. Il s'agit donc d'une commission essentiellement gouvernementale gérée par les membres de l'administration, et appartenant donc pour la plupart au parti majoritaire. Les partis de l'opposition et d'autres observateurs avertis de la scène politique ont exprimé leurs préoccupations quant à l'impartialité d'une commission constituée de cette manière.

Lors de la première rencontre, certains interlocuteurs ont proposé une commission relativement petite afin de garantir son fonctionnement efficace. D'autres ont suggéré une commission plus large, dont le président serait le Président de la Cour d'Appel de Bamako. Selon **ce second** plan la commission comprendrait des représentants d'organisations juridiques et professionnelles, d'ONG, et de l'Administration Territoriale; des représentants des partis politiques présentant des candidats aux diverses élections (deux représentants par parti politique présentant des candidats aux élections législatives et cinq représentants par partis politiques présentant des candidats aux élections présidentielles); et des représentants des ministères et commissions.

Certains Maliens envisagent une commission permanente. **Mais la grande majorité** préféreraient que la commission ne soit constituée que pendant les périodes électorales **même si**

L'institution elle-même est dotée de permanence. Certains posent le problème du coût entraîné par la création d'une bureaucratie distincte et venant se surajouter à celle du Ministère de l'Administration Territoriale, qui a, lui, l'avantage de disposer des personnels et unités administratives dans les différents coins du pays. Ils suggèrent de trouver un moyen de maximiser l'utilisation des ressources disponibles et donc d'éviter les chevauchements de compétence entre les différentes juridictions et la duplication des coûts. **En tout état de cause, les coûts entraînés par le fonctionnement de la commission ne seraient plus supportés par le Ministère de l'Administration Territoriale, et même on peut penser que les bailleurs de fonds auraient peut-être tendance à encourager cette attitude et à accepter plus volontiers de contribuer au fonctionnement d'une commission réellement indépendante susceptible de garantir la transparence des élections.**

Après ses consultations avec des représentants du gouvernement, des partis politiques et de la société civile, la délégation s'est rendue compte qu'il faudrait veiller à éviter deux problèmes potentiels au moment de la composition de la commission: la partialité et des membres trop nombreux.

i) Comment garantir l'impartialité de la commission. La commission devrait exercer ses fonctions comme une entité impartiale. Ses membres doivent accepter et mettre en oeuvre le principe. **Dans l'hypothèse peu souhaitable où certains membres représenteraient les partis politiques, il faut éviter qu'ils ne défendent les intérêts de leur parti, et ils devront également reconnaître la nécessité primordiale d'oeuvrer dans le sens d'élections justes et transparentes.** La commission devrait être structurée de manière à garantir que, même en cas de participation des partis politiques aucun parti ou groupement de partis ne puisse bloquer le fonctionnement de la commission ou monopoliser son contrôle.

ii) Comment s'assurer que la taille de la commission est de nature à favoriser son fonctionnement efficace. Le nombre de représentants à la commission devrait maximiser son efficacité. Si tous les partis politiques sont représentés au sein de la commission, elle pourrait

devenir trop lourde et donc incapable de s'acquitter de ses fonctions. Il y a actuellement 58 partis politiques au Mali. Trente partis sont actifs et 11 ont des députés à l'Assemblée. La commission, selon le projet proposé par certains partis politiques, ne comprendrait pas moins de 100 membres. Même en prévoyant un mode de prise de décision à la majorité qualifiée, les probabilités de blocages et d'inefficacité sont trop élevées pour que cette solution soit envisagée sérieusement. De surcroît, il est probable que certains leaders de partis défendraient un système "pondéré" qui accorde un poids moindre à de petits partis dont la représentativité reste à prouver, ce que pourrait rendre encore plus compliqué le travail de la commission.

Ces différentes préoccupations impliquent qu'il serait sans doute souhaitable de définir les conditions de représentativité à remplir par les partis en tenant compte de critères objectifs et vérifiables. Un exemple de tels critères serait le nombre de voix obtenues ou de sièges occupés à l'Assemblée Nationale. Un certain nombre de sièges pourraient être réservés aux petits partis ne pouvant atteindre le seuil prédéterminé et dont les représentants au sein de la commission seraient désignés par tirage au sort.

En plus, certains des membres de la commission devraient émaner des ONG des associations professionnelles afin que la société civile puisse avoir une voix dans l'administration des élections. La commission pourrait ainsi envisager la création d'une sous-commission chargée de la liaison avec les partis politiques et dont l'une des responsabilités consisterait à rencontrer régulièrement les partis politiques. Ces mesures devraient accroître la transparence et améliorer la communication avec les partis et donc accroître la confiance du public malien dans le processus électoral.

En outre, la délégation a noté que constituer la commission 30 jours seulement avant l'élection pourrait ne pas laisser assez de temps à celle-ci pour accomplir sa mission avec efficacité. Dans une certaine mesure, le temps constitue l'une des ressources les plus essentielles d'une commission électorale. Il serait conseillé d'envisager la mise en place de la commission

assez tôt en tenant compte des responsabilités de la dite commission dans l'organisation et la supervision de toutes les étapes du processus électoral.

B. Système électoral

Le code électoral malien actuel prévoit deux modes de scrutin différents selon l'élection considérée: représentation proportionnelle aux élections municipales et scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives et les présidentielles. Ces systèmes ne font pas l'unanimité parmi les différentes composantes de l'échiquier politique.

En ce qui concerne l'élection des députés, l'article 154 du code électoral retient le scrutin majoritaire à deux tours et l'obtention d'une majorité absolue pour être élu. Dans certaines circonscriptions il y a un seul siège à pourvoir, donc un seul candidat par parti, alors que dans d'autres, les partis présentent de listes pour tous les sièges disponibles, le parti majoritaire emportant alors tous les sièges à pourvoir. Les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel. Alors qu'une frange des partis politiques soutient le scrutin majoritaire pour des raisons de stabilité du régime, d'autres demandent le remplacement du scrutin majoritaire par le scrutin proportionnel pour l'élection des députés. Pour ces derniers, l'avantage d'un tel mode de scrutin serait de permettre une meilleure représentation des minorités au parlement.

Au niveau de l'Assemblée Nationale, les 113 députés siègent actuellement ont été élus dans 55 circonscriptions. Ces 55 circonscriptions électorales sont constituées des six communes de Bamako et des 49 cercles découpés au sein des huit régions du Mali. Le nombre de cercles à l'intérieur de chaque région varie de quatre à huit. Alors que certaines circonscriptions n'ont qu'un député ou deux, d'autres en ont cinq ou six, selon la taille de la population ou le nombre des électeurs. En 1992, dans 11 circonscriptions, les députés ont été élus avec plus de 50 pour cent de voix dès le premier tour alors que dans les 44 autres circonscriptions, il a fallu recourir au second tour du scrutin pour départager les candidats. Dans tous les cas de représentation multiple par circonscription, le parti qui est arrivé en tête a remporté tous les sièges.

Par exemple, dans une circonscription proche de Bamako, le parti qui est arrivé en tête a obtenu les six sièges de député en lice alors qu'il n'avait que 2.000 voix de plus que le parti arrivé en seconde position. Pour les élections municipales dans la même circonscription, les 37 conseillers ont été élus à la représentation proportionnelle: 11 appartiennent au parti qui l'a emporté, sept au parti qui est arrivé en deuxième position et 19 conseillers représentent d'autres partis politiques. **Ce cas d'école permet de juger des mérites respectifs des deux modes de scrutin et devraient éclairer la réforme à venir.**

Certains des partis se montrent satisfaits du scrutin proportionnel qui permet aux minorités d'être représentées au niveau local. D'autres se plaignent du fait que par le jeu des alliances, le parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix sans obtenir la majorité absolue s'est parfois trouvé exclu de la gestion de la municipalité. Ceux-là souhaiteraient donc des aménagements permettant d'accorder une prime aux partis ayant recueilli la majorité des voix au premier tour, en leur accordant la moitié des sièges avant qu'il soit procédé à la répartition des sièges restants selon la règle proportionnelle. Ce système serait, selon eux, plus équitable, juste et susceptible de faciliter la stabilité politique au niveau des communes.

Certains Maliens constatent que les élections municipales sont essentielles (**et leur enjeu sans doute plus aisément compréhensible**) pour les citoyens parce qu'elles touchent à leur vie de manière quotidienne. Avec la mise en place de la décentralisation et la création de quelque 600 nouvelles communes, chaque citoyen en âge de voter aura désormais la possibilité d'influencer le processus et de prendre des décisions au sein de la cité en votant pour ses représentants au niveau local. De ce fait le mode du scrutin pour les élections municipales a une importance primordiale.

C. Inscription des électeurs sur les listes électorales

Selon le code électoral actuel les listes électorales sont dressées et révisées dans chaque commune et chaque arrondissement par une Commission Administrative. Les décisions ou

omissions de la Commission Administrative peuvent faire l'objet de contestations devant la Commission de Jugement, qui, malgré son nom, est un organe administratif. L'appel des décisions de cette Commission de Jugement est possible devant le juge civil qui est saisi par simple déclaration au greffe. Les appels peuvent être interprétés par les requérants, les tiers intéressés ou le commandant de cercle. Le juge doit statuer dans les 10 jours. La décision d'appel peut faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour Constitutionnelle dans un délai de trois jours après notification à l'intéressé.

Dans la pratique, l'Etat procède périodiquement à un recensement administratif dont les données ont servi par le passé à l'établissement des listes électorales. Tandis que certains citoyens ne se font recenser nulle part (**en grande partie parce que le recensement administratif n'est pas clairement dissocié de l'élaboration des listes électorales**), d'autres se font recenser à deux ou trois endroits, différents selon qu'ils ont de la famille dans les différents endroits; et alors même que le code électoral interdit spécifiquement qu'une même personne plus d'une liste électorale. (Article 13.) Ceci a pour conséquence le gonflement artificiel des listes électorales et explique en partie les faibles chiffres de participation électorale dans la mesure où le taux de participation est calculé en mettant en regard le nombre des votants et le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Pour des raisons culturelles et d'habitude, il apparaît que certains chefs de famille font recenser tous leurs enfants au village d'origine, quand bien même les dits enfants ne résident plus au village. De même, dans les familles polygames les chefs de famille peuvent disposer de plusieurs résidences familiales situées à la ville comme dans le village d'origine. Dans ce genre de situation l'administration a recours à la notion de résidents "présents" et de résidents "absents". **Certains de nos interlocuteurs estiment qu'il serait très utile d'associer les chefs de district mais aussi les chefs de culte à cette opération car ils sont les mieux à même d'être au courant des naissances et des décès.** Si les listes électorales sont établies sur la base des dites données sans vérification ou correction aucune, le décalage sera encore accentué. **C'est la raison pour laquelle nous recommandons qu'une fois les listes établies, elles soient mises à la disposition des**

citoyens et des partis politiques afin que ceux-ci puissent s'assurer autant que possible de leur exactitude et faire procéder à des adjonctions ou des radiations.

L'article 15 du code électoral prévoit la révision annuelle de septembre à décembre des listes électorales, ce qui devrait en permettre l'actualisation. La délégation a noté une insatisfaction générale précisément parce que cette révision annuelle n'a pas eu lieu depuis 1992.

L'inscription volontaire qui aurait pu être une solution pour la réalité des chiffres et la délivrance des cartes d'électeurs est jugée peu envisageable par des leaders politiques. Selon l'administration territoriale par exemple, alors que de manière approximative 50 pour cent de la population est en âge de voter, seuls 10 pour cent s'inscriraient volontairement sur les listes électorales.

Selon la plupart des leaders politiques, la majorité de la population a besoin d'être formée à la culture démocratique ainsi qu'à l'éducation civique. Cette éducation pourrait servir à mieux faire comprendre l'importance de l'inscription des électeurs sur les listes électorales et les enjeux d'un système démocratique. Par ailleurs, les leaders des partis politiques se plaignent que les partis, malgré toute leur bonne volonté, ne soient pas suffisamment organisés pour faire face aux contraintes et aux dépenses occasionnées par l'éducation civique des militants et des citoyens sur toute l'étendue du vaste territoire national.

D. Vote par ordonnance

L'article 72 du code électoral offre la possibilité au citoyen malien d'exercer son droit de vote en faisant état d'une décision du juge ordonnant son inscription sur les listes électorales. Plusieurs interlocuteurs maliens ont prétendu que le vote par ordonnance a fait l'objet d'abus lors des dernières élections. Ce problème devrait être résolu de manière à minimiser les irrégularités sans pour autant priver ceux qui sont habilités à s'en prévaloir, la possibilité de cette voie de recours. **La possibilité que l'électeur fasse confirmer son identité par deux témoins**

assermentés a été suggérée. On peut aussi espérer à terme que la plus grande qualité des listes électorales rend moins nécessaire le recours aux ordonnances.

E. Bureaux de vote itinérants

L'article 64 du code électoral stipule qu'en cas de difficultés de communication susceptibles d'empêcher les électeurs de se rendre au bureau de vote, le Gouverneur de région pourra décider par arrêté, qu'un même bureau nommément désigné sera installé successivement et à des heures déterminées dans différentes localités de son ressort. Cette disposition se justifie par des considérations pratiques spécifiques au Mali et a pour objet de faciliter la participation au vote des électeurs nomades dans certaines zones étendues mais faiblement peuplées.

De surcroît, l'article 70 du code électoral prévoit que c'est un arrêté du Gouverneur de région qui fixe les dates d'ouverture, l'itinéraire et les heures de fonctionnement dans chaque localité des bureaux de vote itinérants. Ces éléments peuvent varier d'une région à l'autre et même d'une localité à l'autre dans la même région. Cette disposition pose le problème du meilleur moyen de communiquer aux électeurs l'information concernant les bureaux de vote itinérants. A cause des critiques sur la manière dont certains bureaux itinérants ont fonctionné en 1992, certains réclament la suppression pure et simple des bureaux de vote itinérants tandis que d'autres préconisent d'y recourir le moins que possible. En tout état de ceux, si l'on envisage le maintien des bureaux de vote itinérants, **et cela semble incontournable à court terme**, ils devraient faire l'objet d'une réglementation rigoureuse.

F. Couverture médiatique des activités des partis politiques et accès au médias d'Etat

L'accès équitable (et, dans certains cas, égal) de tous les partis et candidats en compétition aux médias d'Etat est un des facteurs clés garantissant la compétition électorale. Egalement importante est la couverture non partisane par la presse d'Etat des activités de tous les partis politiques et de tous les candidats.

(AD -- Shall we add something on the donors here?)

L'égal accès ou l'accès équitable aux médias d'Etat et la couverture non partisane peuvent influencer la manière dont les citoyens jugent de la crédibilité du processus électoral et acceptent les résultats. Selon le code électoral, la gestion des médias d'Etat est confiée à plusieurs institutions. En effet, en matière politique et électorale, co-existent au Mali le Comité National d'Egal Accès aux Médias d'Etat et le Conseil Supérieur de la Communication. Par ailleurs, le code électoral stipule qu'un arrêté du Ministre de l'Administration Territoriale fixera les modalités d'utilisation de la radio, de la télévision et des hauts-parleurs pendant la campagne électorale. Des chevauchements de responsabilités entre ces différentes institutions risquent de susciter des conflits de compétences et donc des désaccords.

Les Maliens avec qui la délégation du NDI s'est entretenue, ont soulevé les questions suivantes liées aux médias :

- C comment garantir un réel et équitable accès des partis politiques et candidats aux médias d'Etat;
- C comment permettre le développement de la télévision privée (à l'instar des radios et des journaux privés); et
- C comment fournir aux journalistes et partis politiques la formation professionnelle destinée à les aider à mieux rédiger leurs communiqués de presse, afin que ceux-ci soient dépourvus de diatribes et d'injures et soient utilisables sans risquer tomber sous le coup de la loi.

Lorsque la délégation a évoqué ces questions avec les responsables journalistiques, ces derniers ont fait part d'un certain nombre de considérations susceptibles d'éclairer le débat politique au Mali. Par exemple, il est admis que l'expertise professionnelle, reconnue pour ce qui est du personnel de la radio et de la télévision publiques à Bamako, n'est pas la règle dans les stations de radio privées. La qualité et la précision de l'information diffusée peuvent influencer les dispositions des électeurs vis-à-vis des candidats. Il y a pour l'instant une cinquantaine de radios

rurales qui fonctionnent au Mali. La télévision nationale couvre entre 6 et 10 pour cent du territoire national, sur lequel habitent 50 pour cent de la population. La couverture radiophonique est supérieure et atteint entre 70 et 80 pour cent de la population. Un accès équitable et une couverture non partisane de la part du média d'Etat sont donc essentiels pour le développement d'une juste compétition électorale au Mali.

Certains leaders de l'opposition se sont plaint de l'accès limité aux médias d'Etat et du favoritisme dans la couverture du parti majoritaire. Les responsables des médias d'Etat ont constaté par ailleurs que ces accusations s'expliquent en grande partie par une mauvaise communication entre eux-mêmes et les partis. Les responsables ont cité comme exemple le cas d'une émission politique qui, selon l'opposition, auraient été supprimée à cause de la pression gouvernementale ou du parti au pouvoir. Les responsables journalistiques affirment quant à eux que l'émission a été annulée pour des raisons professionnelles, pas politiques. Selon les responsables des médias d'Etat, les partis d'opposition ont simplement spéculé sur les raisons pour lesquelles l'émission a été supprimée parce qu'ils étaient mal renseignés. Les responsables ont aussi admis qu'ils n'ont pas suffisamment expliqué au public les raisons de l'annulation de ce programme.

De nombreux partis de l'opposition contestent aussi le système par lequel leurs communiqués de presse et autres annonces sont re-rédigés ou coupés par les médias d'Etat, affirmant que les règles et exigences du système sont souvent appliquées d'une manière arbitraire ou partielle. Une autre question soulevée par certains partis d'opposition est le risque de couverture partisane par les médias d'Etat, des événements politiques. Selon les responsables des médias d'Etat, le système est appliqué selon les mêmes règles professionnelles à tous les partis sans tenir compte de leur coloration politique. Ces responsables ont cité la nécessité que les responsables de partis politiques reçoivent une formation professionnelle et journalistique qui les aide à rédiger leurs communiqués de presse. Ils ont néanmoins reconnu qu'il peut y avoir un problème de perception de l'opinion publique dans la couverture de différents événements ou activités politiques des partis. Cette perception négative est encore accentuée par les "doubles

casquettes” que portent certains responsables de l’administration centrale qui sont en même temps hauts responsables de partis politiques. A cause de l’ambiguïté créée par les multiples fonctions de certaines responsables gouvernementaux, il est parfois difficile aux responsables des médias de déterminer si les activités couvertes par les médias relèvent des attributions gouvernementales des intéressés ou de leurs activités partisans.

! CHAPITRE III: D'AUTRES QUESTIONS DU CODE ÉLECTORAL

En procédant à l'évaluation du code électoral du Mali, et en évoquant ses dispositions avec les leaders politiques et civiques, la délégation a pu identifier certaines faiblesses qui peuvent être corrigées avant les prochaines élections. L'urgence qu'il y a à procéder à ces réformes est d'autant plus réelle qu'il est très probable que les élections prévues pour 1997 seront plus disputées que les échéances de 1992.

Si l'on dresse le bilan des élections passées, une trentaine d'affaires ont fait l'objet d'un contentieux devant la juridiction compétente, c'est-à-dire la Cour Suprême à l'époque. Les contestations ont porté sur des points divers tels que la nationalité de certains candidats, le dépassement du délai autorisé pour mener campagne, le vote par procuration, l'abus des ordonnances, et les inscriptions sur les listes électorales. Selon certains témoignages, ces affaires n'ont représenté qu'une faible proportion des irrégularités qui se sont effectivement produites. Deux facteurs peuvent expliquer que l'affaire ait été portée devant les tribunaux: les ambiguïtés, lacunes et contradictions de certaines dispositions électorales, ainsi que la mauvaise compréhension des institutions et des mécanismes électoraux par les leaders des partis politiques.

Si l'on estime que les partis politiques ont maintenant eu le temps de se familiariser avec les textes, ils auront pu tirer les leçons concernant le processus électoral et les institutions liées à ce processus. En prenant des mesures dans un proche avenir, le Mali pourra remédier aux imperfections identifiées avant les prochaines échéances électorales. Parmi les points qui mériteraient d'être explicités et améliorés, certains touchent au déroulement des élections alors que d'autres portent sur la composition et le fonctionnement de certaines organes chargées de l'organisation des élections.

A. Calendrier électoral et dépôts de candidatures

Selon l'article 44 du code électoral, la campagne électorale est ouverte à partir du trentième jour qui précède le scrutin pour l'élection du Président de la République et des députés à l'Assemblée Nationale. L'alinéa 3 de l'article 56 prévoit que les déclarations de candidatures doivent être déposées au Ministère chargé de l'Administration Territoriale au plus tard 30 jours avant l'ouverture du scrutin. Le Ministère alors dispose de quatre jours pour délivrer le récépissé définitif. Cela ramène les délais à 26 jours du jour avant le scrutin. En cas de contestation, le Ministère ou les groupements politiques peuvent saisir le tribunal administratif dans les 24 heures. Selon l'article 58, le tribunal doit statuer dans les trois jours. Dans pareille hypothèse, il n'est pas exclu qu'on se retrouve à trois semaines du scrutin sans connaître les candidats de certaines formations politiques alors que d'autres soient déjà en train de battre campagne en toute légalité.

L'article 137 stipule que la déclaration de candidature pour les élections présidentielles est faite au plus tard 21 jours avant le scrutin contre délivrance d'un récépissé provisoire par le premier président de la Cour Suprême. Le récépissé définitif sera délivré après versement de la participation auquel le candidat ou le parti doit procéder dans les deux jours. (Article 141.) S'il y a contestation en ce qui concerne la déclaration, la Cour Constitutionnelle est saisie pour trancher définitivement la question. Pourtant, il n'y a pas ici de délais imposés. (Article 140.)

L'Article 152 donne à la Cour Constitutionnelle huit jours avant la date des élections pour statuer sur la validité des candidatures législatives reçues. Il est donc possible que la campagne électorale ait débuté plus de 22 jours avant la décision de la Cour. On pourrait donc se retrouver en pleine campagne électorale et apprendre des cas d'annulation de candidatures, huit jours avant le jour du scrutin. Ceci risque de conduire à une interprétation partisane des décisions rendues par certaines instances administratives et judiciaires et à des accusations. De plus, le fait de procéder à des annulations aussi près du scrutin est susceptible de troubler la paix sociale et l'ordre public pendant la période électorale.

La délégation propose une modification du code électoral afin que la déclaration de candidature et tous problèmes y afférents soient réglés de manière définitive avant l'ouverture officielle de la campagne. Cette disposition garantirait alors aux partis et candidats des opportunités égales pendant la campagne électorale officielle.

B. Suppléance des députés à l'Assemblée Nationale

(AD -- There is a problem related to the partial elections which ought to be discussed here. At your discretion Chris)

L'article 151 du code électoral stipule simplement qu'une élection partielle sera organisée en cas de vacance de siège à l'Assemblée Nationale et sans autres précisions sur le mode du scrutin. Dans le cas d'un député faisant partie d'une liste de candidats, on peut soulever la question de savoir si c'est toute la liste qui doit se représenter ou uniquement un candidat au siège vacant. La délégation du NDI s'est référée à la Constitution qui stipule en son article 63, alinéa 2, qu'une loi organique détermine les conditions d'élection des députés suppléants. Pourtant cette loi organique prévue dans la Constitution ne semble pas avoir été votée. La délégation donc a conclu qu'il serait souhaitable de mettre en place un mécanisme formel pour procéder à la suppléance des députés afin d'éviter à l'avenir litiges ou même blocages sur ce point à l'Assemblée Nationale.

C. Candidatures indépendantes

Une autre question posée par certains des interlocuteurs maliens portait sur le rôle des partis politiques qui présentent les candidats et par prolongement celle de savoir si les candidatures aux élections présidentielles et législatives dans ces circonscriptions sont personnelles (e.g. dans les circonscriptions uninominales). L'article 56 du code électoral stipule que seuls les partis ou groupements politiques "ayant une existence légale" peuvent présenter chacun un candidat ou une liste de candidats. En même temps, le code dispose à l'article 137 que la déclaration des

candidatures est faite à titre *personnel*. Cela peut impliquer qu'une fois désigné candidat par un parti, l'intéressé devrait automatiquement s'éloigner de sa formation politique. La plupart des personnalités qui ont soulevé le problème de la candidature indépendante ont fait état de leurs difficultés à comprendre exactement la différence entre ces candidats "indépendants" qui satisfont aux autres conditions de l'article 137. L'ambiguïté du code sur ce point prête aux interprétations diverses et la délégation préconise une clarification de ces dispositions dans le code.

D. Invalidation de candidats sur les listes de partis

(AD -- Chris, shall we add something on the problem of invalidations between first and second tours?)

Alors que l'article 57, alinéa 2, du code électoral stipule *qu'en cas de décès* d'un ou plusieurs candidats d'une liste déjà déposée et enregistrée, le parti ou groupement politique intéressé est tenu de compléter cette liste avant l'ouverture du scrutin, rien n'est prévu concernant les conséquences pour le parti et les autres candidats restant sur la liste d'une invalidation. S'il y a invalidation d'un nom après la date limite de dépôt des listes dans le cas d'un scrutin de liste, on peut se demander s'il faut par extrapolation l'assimiler à un décès et si la décision invalide la liste entière ou uniquement le candidat en question. En plus si une candidature est invalidée par la Cour Administrative peu de temps avant les élections, la cour risque de ne plus disposer de suffisamment de temps pour contrôler la déclaration d'un nouveau candidat et celui-ci pourrait ne plus avoir le temps de mener campagne. La délégation croit qu'il est tout à fait possible de remédier à cette absence de précisions avant les prochaines échéances.

E. Sécurité des candidats

Le code électoral ne fait pas mention de la sécurité des candidats pendant la période électorale. Dans la plupart des démocraties lorsqu'on procède à des élections dans un cadre multipartite, des dispositions touchant à la sécurité sont mises en oeuvre pour les candidats aux

élections présidentielles. Cela donne à chaque candidat la possibilité de battre campagne sans craindre à chaque instant pour sa sécurité personnelle. Mettre en oeuvre des dispositions sécuritaires au Mali servirait à diminuer le risque qu'un incident majeur puisse mettre en péril la stabilité du processus électoral. Il est envisageable que le code inclue des dispositions sécuritaires à mettre en place par l'Etat pendant la campagne électorale, et surtout pour les candidats aux présidentielles.

F. Vote des Maliens résidant à l'étranger

Deux problèmes importants se posent dans le code électoral en ce qui concerne des Maliens résidant à l'étranger: leur droit d'électeur et leur représentation au sein de l'Assemblée Nationale.

Selon les dispositions de l'article 7 du code électoral, il est tenu une liste électorale dans chaque ambassade et consulat. L'article 12, alinéa 2, précise que pour voter pendant qu'ils résident à l'étranger, les Maliens doivent être régulièrement immatriculés au consulat ou à l'ambassade de la République du Mali dans le pays de leur résidence, et y être inscrits sur la liste électorale. Or, le code ne prévoit pas d'autres précisions concernant le lieu où ces Maliens devraient voter. La question se pose alors de savoir s'ils votent dans les missions diplomatiques, ou bien par procuration tel que ce droit leur est accordé à l'article 85, alinéa 5 du code, ou encore par correspondance, comme prévu à l'article 81. Dans ces cas, ils voteraient au lieu de leur dernière résidence au Mali où ils seraient toujours inscrits. L'article 13 de manière tout à fait logique mais en contradiction avec une lecture stricte des articles 12 et 85(5) prévoit que nul ne peut être inscrit sur plus d'une liste électorale.

Une solution à ce problème serait de demander que les Maliens résidant hors du territoire national votent aux missions diplomatiques ou par procuration. **Mais ils devraient alors s'immatriculer à leurs consulats s'ils souhaitent voter.** Avec ce système, ils seraient rayés des listes électorales internes et pourraient s'inscrire dans les consulats et les ambassades au moment de leur immatriculation. Une autre solution serait de demander que ces Maliens votent par

procuration dans la circonscription correspondant à leur dernière résidence au Mali. Les missions diplomatiques n'auraient donc pas à organiser de scrutin; il pourrait simplement leur être demandé de légaliser les différentes procurations avant que les bulletins ne soient envoyés au Mali.

Le deuxième problème concerne la représentation des Maliens résidant à l'étranger au sein de l'Assemblée Nationale Malienne qui se voient réserver un pourcentage des sièges. (Article 145.) Il pourrait être difficile d'appliquer cette disposition si, par exemple, certains pays d'accueil n'acceptaient pas d'accorder l'immunité parlementaire à des personnes résidant sur leur territoire. Parce que le code laisse la possibilité à ces Maliens de conserver leur inscription électorale initiale au lieu de leur dernière résidence au Mali (article 12) et les autorise à voter par procuration (article 85(5)) ou par correspondance (article 81), certains leaders politiques du Mali estiment que ces Maliens pourraient voter pour, et être valablement représentés par les élus de leur dernière circonscription électorale sur le territoire national. Il serait utile de revoir les dispositions concernant la réservation de sièges à l'Assemblée Nationale aux Maliens résidant à l'étranger, étant donné les difficultés financières et administratives liées à une telle réservation ainsi que le fait que ces Maliens peuvent être valablement représentés par d'autres mécanismes juridiques.

G. Chevauchement de compétence des différentes juridictions

Le code électoral n'inclut pas de définition des attributions des différentes institutions. A titre d'exemple, l'article 137 stipule que la déclaration des candidatures pour les présidentielles relève de la Cour Suprême avec possibilité de recours en dernière ressort devant la Cour Constitutionnelle (article 140). En cas de contestation portant sur l'enregistrement des candidatures aux élections législatives, le Ministre de l'Administration Territoriale ou les groupements politiques peuvent saisir le tribunal administratif (article 58, alinéa 2). L'article 117 du code électoral en matière de contentieux électoral est un reflet des articles 86 et 87 de la Constitution et prévoit que la Cour Constitutionnelle statue obligatoirement sur la régularité des élections. Cette disposition ne peut que jeter la confusion et risque d'entraîner des conflits de compétence entre la Cour Suprême et la Cour Constitutionnelle ou entre la Cour Suprême et le

Ministère de l'Administration Territoriale ou éventuellement entre la Cour Suprême et la commission électorale indépendante si celle-ci est créée. Un moyen de résoudre ces conflits potentiels serait de confier tous les litiges d'ordre administratif et non judiciaire à la commission indépendante, en prévoyant la saisine de la Cour Constitutionnelle en appel et pour les autres contentieux.

H. Observateurs nationaux et internationaux

Le code électoral ne fait pas mention d'observateurs nationaux ou internationaux. Portant, les leaders politiques du Mali ont tous manifesté le désir que des observateurs apportent leur contribution de façon à augmenter la confiance, décourager les fraudes électorales et encourager la participation des populations au processus électoral. Le travail d'ordre civique d'observateurs nationaux impartiaux et bien formés, contribuerait à un meilleur déroulement des élections et servirait de transition vers une participation accrue de la société civile à la vie politique du pays en période électorale et hors élections. Tant il est vrai que cette participation des observateurs n'a jamais posé problème au Mali, il serait souhaitable qu'elle soit mentionnée expressément dans le code de façon à faciliter l'acceptation du principe par tous les intervenants éventuels, comme c'est d'ailleurs le cas dans d'autres démocraties naissantes.

I. Autres domaines d'incompréhension ou de malentendus potentiels

En plus des problèmes relevés ci-dessous, la délégation a pu noter l'opportunité de réviser certaines dispositions du code électoral afin d'assurer une meilleure organisation des prochaines élections. Ils s'agit des dispositions suivantes énumérées dans l'ordre dans lequel elles apparaissent dans le code.

Article 28: Selon les dispositions de l'article 28 du code les réclamations faites par les électeurs lors de l'établissement ou de la révision de listes électorales sont adressées à la Commission de Jugement. La Commission de Jugement est présidée par le président de la

Commission Administrative, qui est aussi la commission responsable de la révision des listes électorales au premier cas. Même si deux autres personnes sont désignées par le président de la Commission Administrative pour siéger à la Commission de Jugement, ce système soulève un conflit d'intérêt. La délégation croit qu'il serait souhaitable de prendre en considération une disposition visant à garantir que la présidence de ces deux entités soit confiée à deux personnes différentes.

Article 45: L'article 45, alinéa 2, prévoit qu'un *arrêté du Ministre chargé de l'Administration Territoriale fixera les modalités d'utilisation de la radio, de la télévision et des hauts-parleurs pendant la campagne électorale.* Cette disposition a pu paraître en contradiction avec les dispositions de l'article 7 de la Constitution qui stipule que *l'égal accès pour tous aux médias d'Etat est assuré par un organe indépendant dont le statut est fixé par une loi organique.* Mais cette disposition de l'article 7 est respectée maintenant que le Comité de l'Egal Accès aux Médias d'Etat existe. Ces nouvelles dispositions peuvent dans les circonstances actuelles amener à des conflits de compétences. Ces conflits pourraient être résolus une fois pour tout en donnant compétence sur la radio et la télévision nationales au Comité de l'Egal Accès aux Médias d'Etat. Les médias privés resteraient sous les auspices du Conseil Supérieur de la Communication, et le Ministre de l'Administration Territoriale serait chargé de réglementer l'utilisation des hauts-parleurs.

Article 54: L'article 54 stipule que dans les 48 heures qui suivent la déclaration de candidature, le mandataire de *chaque liste* doit verser, entre les mains du Trésorier-Payeur, une participation aux frais électoraux non remboursables. Le montant est fixé par arrêté du Ministre chargé de l'Administration Territoriale en consultation avec les partis politiques en lice. Dans la mesure où l'article 141 prévoit une participation aux frais non remboursables de 5.000.000 FCFA pour les candidats présidentiels, on peut en déduire que l'article 54 ne s'applique qu'aux candidats aux élections législatives et municipales. Il serait bon de préciser le montant des frais pour tous les candidats. Cela permettrait d'éliminer la possibilité de décisions arbitraires du Ministre chargé de l'Administration Territoriale et éviterait les accusations de partialité.

Article 66: Les dispositions de l'article 66 prévoient de confier la présidence des bureaux de vote aux Maires ou à leur adjoints et autres conseillers municipaux. Ceux-ci sont des élus dont l'appartenance politique serait connue et qui pourraient être également candidats lors des élections municipales. Cette situation risque de soulever des conflits d'intérêt. Afin de remédier à ce problème, il serait possible de charger la commission électorale indépendante, lors de la mise en place aux niveaux national, régional et local, de désigner des présidents de bureaux de vote reconnus plus pour leur impartialité et leur aptitude à mener à bien leur tâche électorale que pour leur affiliation avec l'administration municipale. En outre, la commission électorale indépendante devrait prévoir l'organisation de sessions spéciales de formation des agents électoraux avant le jour du scrutin.

Article 71: L'article 71, alinéa 2, prévoit que les enveloppes seront distribués aux Maires et Chefs d'Arrondissement au moins 15 jours avant le scrutin. Même s'il est normal que les enveloppes soient distribuées à l'avance, le délai de 15 jours peut sans doute être considéré comme trop long. Il faut en effet éviter les suspicions touchant à l'utilisation à d'autres fins de ce matériel ou les craintes de dommages susceptibles de survenir en raison d'un mauvais stockage du matériel. En même temps, il faudra prévoir des mesures pour garantir la sécurité des bulletins en surplus et leur décompte.

Article 119: L'article 119 traite des délais de contestation des résultats électoraux devant la Cour Constitutionnelle. Toute personne concernée peut saisir la Cour *pendant les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats provisoires*. Or ce délai de saisine coïncide avec les 15 jours qui séparent le premier tour du deuxième pour les élections présidentielles ainsi que pour les élections législatives. (Articles 131 et 157). Cela implique qu'on pourrait saisir la Cour 14 jours après l'annonce de résultats du premier tour. Si c'est le cas, cela pourrait conduire à des effets néfastes sur l'organisation du deuxième tour, d'autant que selon l'article 177, la Cour dispose de trois jours pour statuer sur tout contentieux électoral. Il paraît donc souhaitable que les délais de saisine soit réduits à un nombre de jours raisonnable tenant compte du temps nécessaire pour

vérifier la centralisation de résultats et procéder aux tâches. Cela permettrait à la Cour de gérer et de clore tous les contentieux avant le deuxième tour des élections présidentielles et législatives.

Articles 131 et 157: Les dispositions des articles 131 et 157 fixent le deuxième tour des élections présidentielles et législatives 15 jours après le premier tour. Ce calendrier pourrait être difficile à suivre en pratique. D'après l'expérience d'autres pays, la centralisation des résultats du premier tour, le règlement des contentieux y afférent et la mise en place des supports matériels pour le deuxième tour peuvent nécessiter plus de 15 jours. Pour éviter les contretemps dans l'avenir, il paraît envisageable de placer le deuxième tour 15 jours après la proclamation définitive par la Cour Constitutionnelle des résultats du premier tour. Dans cette hypothèse, il n'est pas nécessaire de réduire les délais de saisine prévus à l'article 119.

Article 137: L'article 137, alinéa 3, soulève la question des candidatures indépendantes. Il pose la question de savoir si un candidat présidentiel désigné par un parti politique ou groupement de partis légalement reconnu doit en plus faire soutenir sa déclaration de candidature par *la signature d'au moins cent élus locaux dans chacune des régions*. Une application stricte de cette disposition risque de fragiliser d'avantage les partis politiques en minimisant le rôle du processus de désignation de candidats par les partis. Si le but avoué est de favoriser l'émergence de candidatures indépendantes, il serait peut-être souhaitable d'opérer une distinction entre celles-ci et les candidats désignés par les partis.

Si la disposition concernant les signatures a été motivée par le désir d'éviter ou d'éliminer les candidatures régionalistes, un autre problème se présente. Selon les derniers chiffres du journal officiel du 15 octobre 1991, il n'y avait que 751 conseillers municipaux pour tout le pays lors de dernières élections nationales. Demander à chaque candidat d'obtenir 100 signatures des conseillers municipaux dans chacune de huit régions était impossible et aucun des candidats n'aurait pu obtenir les 800 signatures. La mise en oeuvre de la décentralisation augmentera très certainement le nombre d'élus locaux mais il faudra en tout cas que le nombre des élus locaux dans chaque région soit égal ou supérieur au nombre de signatures requises. La délégation

recommande que cette disposition du code soit révisée afin de s'assurer que son application permettra d'obtenir les objectifs visés.

Article 153: Les dispositions de l'article 153, alinéa 2, prévoient la proclamation des résultats officiels par la Cour Constitutionnelle devant une session de l'ancienne Assemblée Nationale. En contestant que certains députés n'auront pas été réélus, la hiérarchie de l'Assemblée risque de ne pas être disponible ou d'être peu disposée à convoquer une session plénière de l'Assemblée, ce qui pourrait provoquer une crise politique ou un conflit avec la Cour, provoquant ainsi un retard dans la proclamation des résultats officiels. La délégation recommande que cette disposition soit révisée afin de garantir que la proclamation des résultats définitifs ne sera pas empêchée.

Article 164: L'article 164 limite le degré de parenté des membres de la même famille qui peuvent siéger dans un même conseil municipal. Il serait souhaitable de mieux définir le degré d'alliance ou de parenté qui, selon les dispositions de cet article, pourrait interdire à certains individus de siéger au sein du même conseil municipal.

Articles 165 et 168: Les articles 165 et 168 donnent tous pouvoirs uniquement aux Maires pour vérifier les listes des candidats aux élections municipales et pour fixer les heures d'ouverture et de clôture du scrutin. Dans la mesure où beaucoup d'entre eux seront des élus -- et dans certains cas candidats à leur propre succession -- ceci pose un problème sérieux de conflit d'intérêt. Il serait en effet demandé aux Maires de vérifier les candidatures de leurs concurrents ou adversaires politiques et de statuer sur elles. La création de la commission électorale indépendante devrait favoriser l'harmonisation du processus de vérification des candidatures à toutes les élections d'une manière qui fasse disparaître les conflits d'intérêts réels ou potentiels.

! CHAPITRE IV: RECOMMANDATIONS CLE

Le cadre électoral malien reflète les intentions et l'esprit démocratique qui ont animé la transition de 1991/92. Les grandes lignes sont conformes aux normes acceptées par la communauté internationale, à savoir suffrage universel, direct, égal et secret. Le rôle des partis politiques est reconnu. Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi les Maliennes et Maliens âgés de 18 ans révolus au jour du scrutin. L'âge de l'éligibilité pour les députés est fixé à 21 ans, ce qui témoigne d'une volonté réelle d'intégrer les jeunes dans la vie politique et décisionnelle du pays.

Pourtant, évaluer un système électoral exige plus que de le comparer aux normes acceptées par la communauté internationale. Dans une société démocratique, un processus électoral remplit des fonctions très pratiques. La confiance des citoyens dans le système est un élément critique si on veut que la démocratie survive et prospère; ainsi dans certaines cas, les modifications seront nécessaires, pas parce qu'elles sont requises par les normes internationales mais parce qu'elles servent à accroître la confiance du public dans le processus électoral.

La délégation a pu observer un engagement en faveur des principes démocratiques de la part des leaders politiques, toutes tendances confondues. Cela s'est traduit par le climat très positif du discours politique que ceux-ci cherchent à promouvoir dans le pays. C'est en tenant compte de ces éléments et dans un esprit de coopération internationale que la délégation se propose de faire les recommandations suivantes. Ces recommandations renforcent et complètent certains des points et suggestions évoqués dans le chapitre III de ce rapport. Elles sont aussi formulées dans l'espoir qu'elles pourront contribuer aux réflexions menées entre les différents responsables politiques maliens sur la nécessité d'accroître la confiance des électeurs et leur participation lors des échéances électorales à venir.

A. Composition de la commission électorale indépendante

Il existe actuellement un fort consensus en faveur de la création d'une organisation neutre, comme une commission électorale indépendante, afin de garantir des élections justes et transparentes. Si l'on se tourne vers les expériences étrangères, il semble qu'une telle commission joue un rôle important comme garante d'un processus non seulement bien organisé mais aussi libéré des perceptions et accusations de partialité.

Partout au monde, s'il l'on veut garantir l'indépendance et l'efficacité des membres de la commission, il est essentiel que certaines conditions soient remplies :

- C la commission devra être respectée par les partis, les candidats et le public en tant qu'entité impartiale et efficace susceptible de garantir que la volonté de l'électorat sera exprimée et prise en considération;
- C si les partis politiques ont des représentants ayant droit de vote au sein de la commission, aucun parti ou groupement de partis ne devra avoir la majorité absolue de voix de la commission;
- C il doit y avoir incompatibilité entre l'appartenance à la commission et l'occupation d'un poste dirigeant dans un parti politique, comme président ou secrétaire général, ou l'exercice de hautes fonctions politiques;
- C la commission devra bénéficier des ressources financières et humaines nécessaires pour garantir l'organisation efficace d'élections efficaces et justes; et
- C la commission devra être capable d'agir efficacement et rapidement en cas de problèmes ou de contestations soulevés avant la campagne électorale, pendant celle-ci ou immédiatement après elle.

Pour le Mali, il pourrait être envisageable de créer une commission électorale indépendante suffisamment petite pour être efficace mais en même temps représentative des diverses tendances politiques et de la société civile, y compris celles ne faisant pas partie de la coalition gouvernementale. En tenant compte du nombre élevé de partis politiques au Mali, il n'est pas possible que tous soient représentés à la commission. Il en résulte que les critères utilisés pour

choisir et désigner les membres sont d'une importance primordiale. Dans le cas où l'affiliation partisane est permise, il est essentiel que cette affiliation soit connue de tous.

Un mécanisme devrait être trouvé permettant d'assurer que tous les partis ont confiance dans les membres de la commission. A titre d'exemple, on pourra constituer un pool de membres potentiels sur la base de suggestions faites par tous les partis; chaque parti pourra demander le rejet d'un petit nombre de personnes désignées qui seront par conséquent éliminées du pool. La désignation définitive pourra être soumise à une approbation à la majorité qualifiée ou absolue des députés de l'Assemblée Nationale afin de s'assurer que tous les membres de la commission bénéficient d'un soutien multipartisan.

Si les Maliens se mettent d'accord pour créer une commission électorale qui ne comprenne pas de représentants des partis politiques, il faudra veiller à ce que les membres soient perçus comme non partisans et des mécanismes devront être mis en place, permettant à la commission d'avoir des consultations régulières et fréquentes avec les partis politiques et les groupements civiques impliqués dans le processus électoral.

D'autres démocraties naissantes de la sous-région estiment qu'une commission électorale nationale indépendante de 15 à 25 personnes est une taille raisonnable. Bien que large, une commission de cette taille pourrait être envisageable si cette commission est représentative des diverses tendances politiques au Mali. Une commission de cette taille pourrait être composée d'un bureau exécutif et de sous-comités plus petits qui seraient investis de compétences bien précises. L'institution des sous-comités pourrait augmenter l'efficacité générale sans pour autant porter atteinte à la tâche de la commission.

Les critères de désignation des membres de la commission devraient tenir compte des compétences techniques de ces personnalités. Si les personnes désignées sont identifiées avec des partis politiques, un équilibre devra être trouvé pour permettre à la commission d'agir en toute impartialité. Un certain nombre de membres seraient nommés par le pouvoir exécutif; d'autres

par le pouvoir législatif; et une troisième catégorie de membres serait proposée ou désignée par la société civile parmi les membres des associations professionnelles et des ONG non-partisanes qui jouent un rôle important dans les domaines juridiques et politiques. Nombre des personnes rencontrées ont bien insisté sur le fait qu'il existe au Mali bon nombre de personnalités reconnues pour leur intégrité par toutes les composantes de l'échiquier politique et qui peuvent constituer un vivier potentiel de membres de la commission.

Il est conseillé que l'article 53 du code soit modifié pour que la commission soit constituée plus de 30 jours avant le jour de scrutin. La commission doit être constituée suffisamment à l'avance afin qu'elle puisse être impliquée dans les différentes étapes du processus électoral à commencer par la révision des listes électorales, l'établissement des bureaux de vote et la désignation des agents électoraux. A titre d'exemple, la commission pourrait se voir accorder un délai d'un à deux mois à dater de son installation pour présenter à la nation son plan de travail qui serait rendu public et trois mois au plus tard après les élections pour dresser le bilan, sortir un rapport sur ses activités et le rendre public. Ce rapport ferait l'objet d'une large diffusion.

Une fois nommés, les membres de la commission devraient procéder à l'élection de leur propre bureau. Pour devenir membre du bureau, il faudrait obtenir le soutien unanime ou une majorité absolue des autres membres de la commission. Cette disposition peut contribuer à garantir davantage l'impartialité de la commission. La commission pourrait également créer des commissions décentralisées au niveau des régions, des cercles et arrondissements ou des communes. Les membres de ces commissions seraient désignés afin de refléter la composition de la commission électorale indépendante nationale.

Certains des points suivants pourraient servir de lignes directrices à la commission:

- C Les membres de la commission ne pourraient pas être candidats aux élections pendant qu'ils siègent à la commission.

- C Le travail de la commission devrait être transparent pour les partis politiques, les candidats, les médias et le public.
- C Les membres de la commission devraient jouir de toutes les privilèges et immunités leur permettant de se déplacer dans tout le pays afin d'exercer leur activités officielles.
- C Le gouvernement devrait mettre en place les moyens financiers et matériels nécessaires à l'installation de la commission, et assister la commission en élaborant un budget pour les élections qui prenne en compte les dépenses et frais inhérents au processus électoral.
- C Le budget de la commission devrait être voté par l'Assemblée directement et non entrant qu'annexe au budget d'un département ministériel, afin de garantir l'autonomie et l'impartialité de la commission. La commission devrait adopter un règlement financier qui devra régir les modalités de gestion des ressources affectées à l'organisation des élections.
- C Le gouvernement devrait doter la commission et ses antennes et démembrements locaux et régionaux de locaux propres (bureaux, magasins, salle de presse, salle de centralisation des résultats, etc.).
- C La commission devrait pouvoir recruter du personnel de soutien temporaire en nombre suffisant tant au siège qu'au niveau des commissions électorales régionales et locales.

Lors de la deuxième mission, la délégation a noté avec satisfaction que la réflexion concernant la composition de la commission avait bien avancée. Il semblerait en effet qu'un certain consensus se soit fait autour d'une commission comprenant entre 20 à 25 membres. De même, certains ont admis que la participation des partis politiques à la commission en tant que tels n'était sans doute pas souhaitable et risquait de déboucher sur des blocages.

Après la table ronde de 6 juin, organisée par le NDI, et compte tenu des différentes questions et remarques faites par les participants à cette occasion, il semble envisageable de proposer une commission tripartite:

- C membres nommés par le gouvernement;**

- C membres nommés par l'Assemblée Nationale à parité 50 pour cent pour le parti majoritaire et 50 pour cent pour les partis d'opposition; et**
- C membres nommés par la société civile comprenant des membres nommés par les ordres religieux, le Conseil Supérieur de la Magistrature, l'ordre des avocats, les associations féminines et les ONG.**

Si l'on s'inspire de l'expérience du Bénin et de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) mise en place dans ce pays, nous pouvons proposer que le nombre total de membres permette à la fois:

- C d'avoir un bureau de cinq membres par exemple qui resterait à Bamako; et**
- C d'avoir deux membres de la commission par région qui iraient porter le "message" et les instructions de la commission dans les huit régions du Mali de façon à garantir une application uniforme des règles du jeu électoral ainsi que une adaptation si nécessaire aux réalités locales.**

En tenant compte de ces hypothèses, on pourrait par exemple recommander une commission de 25 membres composée de la façon suivante:

- C 8 membres nommés par le gouvernement;**
- C 8 membres nommés par l'Assemblée Nationale;**
- C 8 membres nommés par la société civile; et**
- C 1 membre nommé par les partis non représentés à l'Assemblée Nationale.**

Soulignant pour conclure que chacun des membres nommé doit l'être pour sa compétence, son expérience et son intégrité. De même, une possibilité de contester le choix (dans un délai court de quelques jours) peut être donnée par voie de saisine de la Cour Constitutionnelle qui devrait statuer dans un délai bref afin d'éviter tout blocages ou retards dans le processus de désignation des membres de la commission.

De surcroît, la commission a un rôle important à jouer en encourageant les consultations avec les partis politiques. Par exemple, la commission pourrait organiser des consultations entre partis politiques afin d'encourager l'adoption de codes de conduite. Les administrateurs électoraux

pourraient organiser des comités de liaison inter-partis aux niveaux nationaux, régionaux et locaux afin de faciliter la communication entre les partis, ainsi qu'entre les autorités électorales et les partis.

B. Compétences de la commission électorale indépendante

Il faut insister sur le fait que l'organisme chargé de gérer les élections doit être indépendant et compétent. Si ce n'est pas le cas, le public et les candidats aux élections n'auront pas confiance en ces élections et ils n'accorderont donc pas leur confiance au gouvernement qui en résultera. La perception par le public d'une véritable indépendance des autorités électorales est vitale pour assurer la confiance dans le processus électoral et la légitimité du gouvernement qui découle des élections.

Il faudra qu'une commission électorale indépendante ait l'autorité d'interpréter les textes et d'adopter des réglementations en tenant compte des pouvoirs réservés à l'Assemblée et aux juridictions. Les responsabilités confiées aux différentes des commissions électorales varient de pays à pays et peuvent inclure: la promulgation du code électoral; l'inscription des partis politiques, des candidats et des électeurs; la préparation du matériel électoral; l'éducation civique et des électeurs; le recrutement et la formation des responsables électoraux; la sélection des bureaux de vote; l'élaboration des procédures de scrutin et de dépouillement; le décompte et la publication des résultats des élections.

Les commissions électorales, ainsi que l'Assemblée Nationale et les tribunaux doivent pouvoir prendre des mesures indépendantes et efficaces afin de garantir l'intégrité du processus électoral. Les garanties d'un processus juste doivent être présentes à chaque étape du processus électoral. Ces garanties incluent des procédures législatives, réglementaires et juridiques qui servent à notifier, organiser audiences et appels et protègent contre les décisions arbitraires ou partiales. Des sanctions légales appropriées doivent exister afin que soient respectés les pouvoirs de la commission: amendes, publication d'un correctif ou d'un droit de réponse, emprisonnement,

suspension ou révocation de la qualification d'un parti ou d'un candidat font partie des moyens qui doivent être disponibles et appliqués à bon escient.

C. Système électoral

Reconnaissons d'entrée de jeu qu'aucun système électoral n'est parfait. **Celui qui s'impose finalement est celui dont les avantages sont considérés supérieurs aux inconvénients et qui est accepté comme la règle du jeu par la majorité des acteurs politiques.** L'essentiel pour les leaders politiques dans n'importe quel pays est d'adopter un système qui jouisse de la confiance des électeurs. Il faudra en plus que les acteurs politiques reconnaissent que ce système est régi par des règles du jeu que les candidats entendent respecter. Alors qu'il existe déjà un consensus sur le mode du scrutin pour les élections présidentielles, le consensus reste à trouver pour celui des élections législatives et municipales.

Avant d'aller plus avant, il est important de savoir ce qu'on attend d'une élection. L'objectif premier est-il la fidélité dans la représentation? En d'autres termes, si le système électoral au gouvernement d'être un image fidèle des gouvernés? On peut considérer qu'on est assuré de la nature profondément démocratique du régime. Il s'agit alors d'un système d'élection-représentation et le problème de l'égalité dans la représentation est au cœur du débat politique concernant le système électoral. L'élection-représentation est liée à l'expression de la pluralité des opinions qu'elle se doit de sauvegarder. S'il on adopte ce raisonnement il en résulte que seul un système électoral garantissant une pluralité d'opinion peut être gage de la liberté des citoyens. Néanmoins une seconde approche tend à considérer qu'une élection n'a plus pour unique ou même principale fonction: la représentation des citoyens. Une élection doit faciliter la relation de pouvoir entre gouvernant et gouvernés, permette une meilleure communication entre les auteurs de la décision politique et ceux auxquels elle s'applique; en d'autres termes assurer l'obéissance des citoyens au pouvoir non par la coercition mais par l'adhésion. Nous sommes là dans un schéma d'élection (fonction) et la question qui se pose n'est plus tellement de savoir si le choix offert à

l'électeur est réellement pluraliste mais comment l'électeur va réagir par rapport au gouvernement en place dont il peut ratifier ou rejeter la politique en votant pour l'un des partis d'opposition.

La dernière fonction d'un système électoral peut être sa capacité (ou non) à mettre en place un gouvernement jouissant d'une majorité assez large et donc susceptible d'assurer la stabilité politique. A cet égard, le cas de la Quatrième République en France et celui de l'Italie avant 1993 témoignent des risques et des dangers associés à un système de représentation proportionnelle non corrigé.

Pour les élections législatives, certains Maliens avec qui la délégation a parlé ont recommandé qu'on conserve le système majoritaire à condition de réduire le nombre de circonscriptions à sièges multiples. Ceci devrait permettre aux petits partis de gagner des sièges dans les circonscriptions où leurs sympathisants sont concentrés par rapport aux opportunités assez maigres dont disposent ces partis dans les grandes circonscriptions à sièges multiples. Une autre option consisterait à utiliser un système mixte, certaines sièges étant pourvues au scrutin majoritaire (dans les circonscriptions à siège unique), et d'autres sièges selon le système de la représentation proportionnelle ou **selon un système voisin de celui qui existe en France pour les élections des conseillers municipaux dans les villes de plus de 3.500 habitants. Il s'agit d'un scrutin de liste majoritaire à deux tours avec listes bloqués sans panachage. Dans ce système la liste ayant atteint la majorité absolue des suffrages exprimés obtient la moitié des sièges à pourvoir arrondie à l'entier supérieur soit dans une hypothèse où il y aurait 49 sièges de conseillers municipaux à pourvoir 25 pour la liste "A". Dans la mesure où la liste "A" atteint la majorité absolue il n'est pas nécessaire de procéder à un second tour et les sièges qui restent à pourvoir sont repartis à la proportionnelle ce qui dans l'hypothèse envisagé [put the second hypothesis here p. 62 ?] et si l'on a décidé que listes obtenant moins cinq pour cent suffrage sont éliminées nous donne les résultats suivants lors du calcul à la proportionnelle: la liste "A" obtient 13 sièges supplémentaires, la liste "D" 6 sièges, la liste "E" 3 sièges et lorsque l'on procède à l'attribution des restes à la plus forte moyenne la liste "D" obtient un**

siège supplémentaire. Donc au total la liste “A” obtient 38 sièges, “D” 7 sièges et “E” 4 sièges. En d’autres termes la liste “A” qui a obtenu la majorité absolue dispose d’un nombre suffisant des sièges pour appliquer son programme mais les deux autres partis -- “D” et “E” dans notre exemple -- jouissent d’une certaine représentation ce qui devrait permettre d’éviter des frustrations des électeurs qui ont voté pour ces partis.

Une autre possibilité soulevée pendant les consultations avec la délégation était d’adopter un système de représentation proportionnelle “corrigée” exigeant qu’un parti atteigne un certain seuil pour obtenir des sièges dans une circonscription donnée (par exemple, entre 5 et 10 pour cent des suffrages exprimés). Un tel système de représentation proportionnelle limitée ferait l’économie d’un deuxième tour des élections législatives (avec toutes les dépenses qu’il entraîne), sans trop porter à la stabilité politique du pays, puisqu’il limiterait le nombre de partis représentés à l’Assemblée. **C’est d’autant plus vrai, si on associe le système du seuil au calcul des restes à la plus forte moyenne (voire annexe -- AD wants to put in two pages that we gave out at the roundtable here).**

Lorsqu’on procède à la répartition des sièges dans un système de représentation proportionnelle il faut d’abord calculer le caution électoral qui s’établit en divisant le nombre de suffrage exprimé par le nombre des sièges à attribuer. Dans l’exemple qui figure en annexe, le caution électoral s’établit à 400.000 divisé par 8 soit à 50.000, et donc chaque liste aura autant de sièges que nombre de voix qu’elle a obtenu contient deux fois le caution électoral. Simplement, il reste maintenant à attribuer les deux sièges restants à pourvoir. Lorsqu’on regard attentivement les deux systèmes qui figurent en annexe on constate que le système du plus fort reste à tendance à encourager les petits partis puisque dans l’exemple donné le septième siège revient à la liste “B” et le huitième à la liste “D”. En revanche dans le système de la plus forte moyenne les résultats seront différents. Il faut alors ajouter un siège hypothétique supplémentaire à chaque liste et calculer la moyenne de voix que possède alors chaque parti. Par exemple, la liste “A” ayant déjà cinq sièges si on lui ajoute un siège supplémentaire cela lui donnerait une moyenne de suffrage par siège de 250.000 divisé par

5 soit 44.000. En procédant de la même façon pour les autres listes on constate que le septième siège est attribué à la liste “A” qui possède la plus forte moyenne et le huitième siège à la liste “B”. On peut donc constater que le système de la plus forte moyenne tend à avantager les listes qui obtiennent un plus grand nombre de voix à l’inverse du système du plus fort reste qui, certes garantit une représentation aux petits partis mais accentue la tendance à la multiplicité des partis.

Ces modifications du système électoral malien permettraient aussi l’inclusion de certaines minorités politiques sans pour autant ouvrir les portes aux groupuscules ou scissions de partis. Sans doute serait-il avantageux d’appliquer le même système aux élections municipales également. Comme noté au Chapitre III, certains leaders politiques ont souligné la nécessité de trouver un compromis qui aménage le mode de scrutin actuel en s’assurant que le parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix, même s’il n’a pas obtenu la majorité absolue, ne pourra pas être exclu du pouvoir par le biais de “coalitions contre nature”. **Ce résultat aurait de bonne chance d’être atteint si l’on associe dans le système de représentation proportionnelle l’existence d’un seuil et le calcul des restes à la plus forte moyenne (voire plus haut).**

D. Augmentation du taux de participation électorale

Le pluralisme politique requiert que les citoyens puissent s’exprimer librement en choisissant le parti ou le candidat qu’ils estiment être le mieux à même de défendre leurs intérêts. Afin de garantir un choix libre, les citoyens ont besoin des informations précises et suffisantes sur la nature des enjeux des élections en question, ainsi que sur les programmes de différents candidats et partis. La confrontation d’opinions différentes contribue à faire comprendre aux électeurs que des divergences sur des questions politiques n’entraînent pas nécessairement des conflits.

L’amélioration de l’éducation et de la formation civique des citoyens. Le besoin d’améliorer les programmes d’éducation civique déjà mis en place et de commencer assez tôt les programmes d’éducation des électeurs est un autre préalable sur lequel un consensus fort s’est

dégagé. En ce qui concerne l'information et la formation du grand public, la première étape consiste à expliquer le rôle et les enjeux des consultations municipales, législatives et présidentielles, l'importance du droit de vote et la façon dont se déroule le vote (identification des électeurs, passage par l'isoloir, etc.).

Cette tâche peut être menée par l'administration, les ONG et les partis politiques. L'un des moyens à privilégier par l'administration serait sans doute les médias d'Etat, radio et télévision. Les ONG et les partis politiques devraient avoir la possibilité d'utiliser les médias d'Etat pour l'éducation civique des citoyens et des électeurs. Les spots d'information traduits dans les différentes langues nationales et tels qu'il en a existé lors des élections précédentes doivent également être préparés et diffusés.

Les partis politiques et leurs responsables ont un rôle particulier à jouer en faisant connaître le logo et le programme de leur parti et en incitant leurs électeurs d'abord à s'inscrire sur les listes électorales puis à voter. Les ONG ont aussi un rôle important à jouer en incitant les électeurs à s'inscrire et à voter.

L'augmentation du nombre des bureaux de vote. Il existe déjà au Mali un consensus très large sur la nécessité de multiplier le nombre des bureaux de vote et de supprimer ou de diminuer au minimum le recours aux bureaux de vote itinérants qui sont difficiles à gérer de façon transparente. Il serait souhaitable qu'un électeur soit rattaché de façon permanente à un bureau de vote bien identifié. Cela devrait contribuer à accroître la participation électorale.

Il est vrai que l'augmentation du nombre des bureaux de vote pose des problèmes d'ordre financier et logistique, ainsi que de recrutement et de formation des agents électoraux, mais les avantages de ce choix paraissent largement supérieurs aux inconvénients. Améliorer le taux de participation très bas ou minimiser le mécontentement généralisé des électeurs qui sont dans l'incapacité d'identifier leurs bureaux de vote ou de s'y rendre, ne peut que bénéficier grandement au processus électoral au Mali.

Compte tenu du temps que prend chaque électeur pour procéder au vote, il est également important de limiter le nombre d'électeurs par bureau de vote, peut-être à un chiffre aussi bas que 500 électeurs (comme est le cas dans beaucoup de démocraties naissantes), au lieu de 1.500 comme prévu à l'article 63 du code électoral. La réduction du nombre d'électeurs par bureau de vote permettrait une diminution des files d'attente d'électeurs aussi que du temps nécessaire pour le dépouillement. Ceci augmenterait le nombre de bureaux de vote.

L'amélioration du recensement électoral et de l'inscription des électeurs. Comme mentionné au chapitre II, l'établissement des listes électorales à partir du recensement administratif aboutit à des inexactitudes, spécialement si ce recensement est effectué pendant une période de mobilité de la population. Portant, en dépit de ses inconvénients, il pourrait être préférable de continuer dans l'avenir proche le système d'inscription automatique sur les listes électorales basées sur le recensement. Néanmoins, il est envisageable d'encourager la participation des partis politiques au processus d'inscription des électeurs afin de garantir son bon déroulement dans des conditions de transparence. Alors, les partis pourraient expliquer aux citoyens le rôle et les enjeux du recensement et de l'inscription sur les listes électorales.

La délégation recommande la publication des listes aussitôt qu'elles sont établies. Au moment de la publication, on pourrait donner aux citoyens l'opportunité d'inscrire les non-inscrits sur les listes électorales et d'identifier les radiations à effectuer. Cette approche active, si elle a le mérite de sensibiliser l'électeur, implique aussi un large effort de formation des citoyens quant aux enjeux du processus d'inscription.

E. Instauration d'un climat de confiance entre les leaders politiques des deux côtés et leurs militants

Au cours de ses consultations, la délégation a pu constater le climat de méfiance qui prévaut entre les différents leaders de partis politiques. Cette absence de confiance est un legs de la longue histoire de parti unique et amène les partis politiques de l'opposition à

systématiquement mettre en doute les intentions du parti au pouvoir. Une telle méfiance est rendue plus aigüe par le manque de consultations inter-partis ou de dialogue entre partis opposés.

Si rien n'est fait pour atténuer ce climat de suspicion et de méfiance cela risquerait d'affaiblir le processus électoral et les institutions démocratiques encore fragiles. Il serait utile d'institutionnaliser un mécanisme de communication et de dialogue entre tous les partis politiques aux sujet des élections et d'autres questions d'ordre politique. Ceci pourrait se faire par le biais des tables rondes multipartites organisées aux niveaux national, régional et local. Une fois constituée, la commission électorale indépendante pourrait aussi jouer un rôle important en favorisant ces discussions à travers les comités de liaison discuté en dessus.

F. Ouverture et fermeture des bureaux de vote

Les dispositions de l'article 71 du code électoral stipulent que *le scrutin est ouvert en principe à 8 heures et clos à 18 heures. Toutefois les électeurs présents devant le bureau de vote à l'heure de la clôture seront admis à voter.* Une application stricte de ce texte peut poser des problèmes pratiques touchant à la sécurité après la tombée de nuit et au taux de participation. La délégation propose donc une ouverture plus matinale, par exemple, un scrutin de 7 à 17 heures, de façon à permettre aux agents électoraux de mieux gérer les électeurs qui se présentent en retard, la clôture du scrutin, le dépouillement des bulletins et la rédaction des procès-verbaux; ce, avant la tombée de nuit. Réduire le nombre d'électeurs par bureau de vote conduira aussi à une diminution du temps nécessaire pour le scrutin et le dépouillement.

G. Bureaux de vote itinérants

Bien qu'il soit important de faciliter la participation au scrutin des électeurs éloignés et dispersés, il faut aussi largement diffuser les informations concernant ces bureaux afin que les électeurs, les partis politiques concernés et les observateurs puissent suivre leur fonctionnement

à tout moment. L'augmentation du nombre de bureaux de vote et la réduction du nombre d'inscrits par bureau de vote devraient diminuer la nécessité de recourir à des bureaux itinérants.

H. Vote par ordonnance

Tous les Maliens avec qui la délégation a parlé s'accordent à critiquer le système des ordonnances qui a donné lieu à de multiples abus pendant les dernières élections. Si les partis politiques participent à l'élaboration des listes électorales et à l'inscription des électeurs et ont donc la possibilité de faire rectifier les erreurs au fur et à mesure du processus d'inscription sur les listes électorales, cela devrait limiter le besoin de recourir aux ordonnances. La délégation serait tentée de recommander la suppression des ordonnances ou un usage strictement limité.

On pourrait aussi envisager d'autres dispositions pour permettre aux électeurs qui n'ont pas été inscrits de voter. L'une de possibilités consiste à utiliser les bulletins "spéciaux" (tendered ballots). Par bulletins "spéciaux" on entend les bulletins qui sont mis de côté pour une raison donnée (par exemple le nom de l'électeur ne se trouvait pas sur la liste électorale ou l'électeur a perdu sa carte électorale). Habituellement, le bulletin "spécial" est mis à part des autres bulletins dans une enveloppe qui est placée dans une deuxième enveloppe avec toutes informations concernant l'identification et l'inscription de l'électeur. L'utilisation de deux enveloppes permet de s'assurer de la confidentialité du processus. Dans plusieurs cas, lorsqu'un bulletin est considéré comme "spécial", il est envoyé pour examen à une autorité différente du président du bureau de vote. La décision peut être rendue le jour du scrutin ou dans un court délai (par exemple 48 heures après le jour du scrutin). Les bulletins "spéciaux" considérés comme valables sont ajoutés au total de voix comptabilisés. Dans certains pays les bulletins "spéciaux" sont pris en considération uniquement dans les cas où leur nombre pourrait influencer l'issue des élections.

Une deuxième méthode permettant de déterminer que certaines personnes auraient du être inscrites sur la liste électorale, consisterait à leur demander d'amener deux témoins inscrits sur la même liste pour attester sur serment de leur identité ainsi que de leur droit de se voir inscrit. Une

fois que cela est fait, la personne est autorisée à voter et son nom ainsi que toutes autres informations sont répertoriés. Cette procédure peut même être appliquée le jour du scrutin sur le lieu de vote, ou elle peut aussi être combinée avec le système des bulletins "spéciaux".

I. Vote des Maliens résidant à l'étranger

Il faudra clarifier davantage les dispositions légales relatives à la participation aux consultations électorales des Maliens résidant à l'étranger, comme indiqué pendant la discussion sur ce sujet au chapitre III. Une solution serait que les Maliens résidant à l'étranger s'inscrivent dans les ambassades et consulats et participent aux consultations nationales du type référendum et élections présidentielles. Pour les législatives et les municipales, il n'y aurait pas de bureaux de vote dans les missions diplomatiques; mais ces Maliens pourraient voter par correspondance ou par procuration dans la circonscription au lieu de leur dernière résidence au Mali.

J. Accès aux médias d'Etat

En raison de la diversité des organes chargés de réglementer les médias d'Etat, il est essentiel de bien préciser les compétences respectives de chacun d'entre eux dans ce domaine. Par exemple, en matière de communication, les autorisations d'émettre sont accordées par le Ministère de la Communication et le Ministère de l'Administration Territoriale, mais les fréquences sont attribuées par le Comité de Gestion des Fréquences (qui joue donc un rôle uniquement technique). A ces instances s'ajoutent la Commission Supérieure de la Communication et le Comité National de l'Egal Accès aux Médias d'Etat (créés par la loi 01 de 1993). Au terme de l'article 3 de la loi 01, ce Comité veille à l'équilibre et au pluralisme de l'information en tenant compte des différentes sensibilités politiques, économiques, sociales et culturelles du pays.

Pour faciliter une gestion plus efficace et harmonieuse de l'accès aux médias d'Etat, un accent particulier devrait être mis sur le traitement égal des candidats et partis politiques pendant la période électorale. Il est essentiel que l'impartialité des programmes de radio et de télévision

sur les médias d'Etat soit une réalité pratique et pas seulement écrite dans des textes de loi ou des règlements.

Dans cette phase critique de l'enracinement du processus démocratique au Mali, des mesures exceptionnelles devraient être prises pour assurer une gestion équitable de l'espace rédactionnel radio-télévisé consacré aux candidats et formations politiques pendant les campagnes électorales et hors campagne. Le Comité de l'Egal Accès aux Média d'Etat n'a pas encore commencé à fonctionner. Et si ses membres émanent d'horizons très divers (professeurs, journalistes, fonctionnaires de l'administration territoriale), ils viennent à peine de commencer leur travail et manquent cruellement de moyens logistiques pour fonctionner. Ce comité devrait élaborer et adopter des lignes de conduite pour garantir un accès équitable et équilibré des concurrents politiques, ainsi que la couverture impartiale de ces candidats et des questions politiques d'intérêt national relatif à l'organisation des élections. Il faudrait que le comité soit doté des ressources nécessaires pour mener à bien ses missions.

Des mesures devraient également être prises pour favoriser et encourager une meilleure communication entre les responsables de médias d'Etat et les leaders des partis politiques et des ONG. Ces mesures pourraient inclure les explications données aux ONG et aux partis politiques d'opposition concernant les raisons pour lesquelles certains de leurs communiqués ont dû être transformés. Cela aiderait les partis politiques et les ONG à apprendre comment exprimer leurs points de vue au média de façon claire et concise. Il serait également bon d'associer les partis politiques toutes tendances confondues et les ONG à tout qui touche à l'amélioration de l'éducation civique et politique des citoyens et des électeurs.

K. Rôle des Maires et conflits d'intérêt potentiels

Il est prévu que la plupart des commissions mentionnées dans le code comme "Commissions de Jugement" et "Commissions Administratives", soient dirigées par les Maires, qui sont normalement des leaders politiques et dans certains cas seront eux-mêmes candidats. La

délégation recommande que cette structure soit révisée afin d'éviter les conflits d'intérêt qui pourraient diminuer la confiance du public dans le processus électoral. La délégation recommande aussi que cet élément du code soit pris en considération lors de la mise en place des structures décentralisées de la commission aux niveaux régional et local, d'autant plus que les membres d'une commission -- quelle qu'elle soit et à tous les niveaux -- ne pourront pas être candidat à un poste électif quelconque.

L. Participation des partis politiques à l'éducation civique et à la formation des électeurs

La loi électorale autorise les partis politiques à être présents à tous les stades de l'opération électorale en commençant par l'inscription sur les listes électorales jusqu'au dépouillement et à la proclamation des résultats. Les partis devraient aussi organiser l'éducation civique et des électeurs (ou y participer). De plus, les partis politiques ont la responsabilité d'éduquer leurs membres et sympathisants à respecter les droits des autres partis et candidats. La délégation recommande donc que les partis politiques adoptent des codes de conduite et prennent des mesures disciplinaires à l'intérieur du parti à l'encontre de ceux qui enfreignent ces codes. Les partis devraient aussi sensibiliser leurs membres et sympathisants quant à la procédure de requête et au contentieux électoral afin de leur apprendre à mieux protéger leurs droits et d'éviter le recours à la violence pendant ou après les élections.

M. Rôle des ONG

La délégation voudrait souligner le rôle important des ONG qu'il est essentiel d'associer à l'éducation civique des citoyens et des électeurs ainsi qu'à l'observation des élections. Il existe plusieurs groupes au Mali capables de faire ce genre de travail, citons *l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH)*, *l'Observatoire des Droits de la Femme et des Enfants (ODFE)*, *l'Association des Juristes Maliennes (A.M)* et *le Centre d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social (CERDES)*, et bien d'autres que la

délégation regrette de n'avoir pu rencontrer. Il serait souhaitable que ces organisations s'impliquent davantage dans l'éducation politique non-partisan, au niveau de la base et des citoyens en particulier.

D'après l'expérience des membres de la délégation venant de différents pays, il serait extrêmement bénéfique que les ONG s'engagent activement dans le processus électoral. Comme noté ci-dessus, les ONG pourraient valablement représenter la société civile au sein de la commission électorale indépendante.

N. Participation active des femmes

Plusieurs des problèmes qui ont limité la participation des électeurs en 1991/1992 sont valables pour les hommes aussi bien que pour les femmes. Pourtant, comme c'est le cas dans plusieurs démocraties -- naissantes ou traditionnelles -- les femmes sont sous-représentées dans la vie politique. Quelques femmes ont été nommées à des postes de responsabilité dans l'administration centrale ainsi que dans les services judiciaires et trois femmes députés siègent à l'Assemblée Nationale. La délégation encourage les partis politiques à oeuvrer davantage pour augmenter le nombre des femmes candidates à des postes électifs niveaux national et local. Des mesures spéciales devraient être prises afin de sensibiliser l'électorat féminin pour qu'il puisse participer plus activement au processus politique.

CONCLUSIONS

Cette délégation a eu l'opportunité de passer en revue et d'évaluer certains éléments du système électoral du Mali. Nous espérons que cette initiative constituera une contribution positive au processus de démocratisation au Mali et à la mise en place d'un système amélioré. Le gouvernement et les partis politiques ont exprimé le désir de concilier leur divergences en reconnaissant l'utilité d'une évaluation du système électoral par une délégation internationale impartiale. Dans ce contexte l'initiative malienne devrait servir de modèle pour la résolution des points de contestation avant que ceux-ci ne deviennent insolubles comme cela a été le cas dans certains pays.

La délégation souhaiterait ici exprimer son appréciation profonde aux responsables gouvernementaux, aux responsables des partis politiques et des ONG avec lesquels elle s'est entretenue. Sans leur contribution, la délégation n'aurait pas pu accomplir sa mission. Le NDI a l'intention de débattre de ce rapport avec les leaders politiques du Mali ainsi qu'avec les leaders des partis, des ONG et autres Maliens et entend continuer cette coopération pendant que le Mali oeuvrera à consolider les acquis de son processus de démocratisation.