

PRIMATURE

SECRETARIAT GENERAL
DU GOUVERNEMENT

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi

**GUIDE POUR L'ELABORATION
DES TEXTES LEGISLATIFS ET
REGLEMENTAIRES**

AOUT 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I : METHODES DE CONCEPTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	6
SECTION I : DEMARCHES PREALABLES NECESSAIRES A L'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	7
SECTION II : QUESTIONS DE COMPETENCES ET DE PROCEDURES.....	11
SECTION III : METHODOLOGIE D'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	13
SECTION IV : ROLE DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT DANS LE PROCESSUS D'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	16
SECTION V : ETAPES DE LA CONCEPTION.....	19
SECTION VI : QUESTIONNAIRE AIDANT A LA CONCEPTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	21
CHAPITRE II : PRECAUTIONS DE REDACTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	23
SECTION I : OBSERVATIONS GENERALES	24
SECTION II : CHOIX PERTINENT DE LA CATEGORIE DE TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	26
SECTION III : PRECAUTIONS COMPLEMENTAIRES.....	32
CHAPITRE III : STRUCTURE, REGLES ET PRINCIPES APPLICABLES A LA REDACTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	36
SECTION I : INTITULE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	37
SECTION II : VISAS DES TEXTES REGLEMENTAIRES.....	40

SECTION III : DISPOSITIF DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	44
SECTION IV : ANNEXES AUX TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	54
SECTION V : PRINCIPES ET REGLES APPLICABLES AUX DEFINITIONS, RENVOIS, REFERENCES ET INSERTIONS.....	56
SECTION VI : PLAN DE REDACTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	64
SECTION VII : REGLES D'ORTHOGRAPHE ET DE GRAMMAIRE	67
SECTION VIII : RAPPORTS DE PRESENTATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	73
CHAPITRE IV : PROCESSUS D'ADOPTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	76
SECTION I : MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES CONSULTATIVES OBLIGATOIRES.....	77
SECTION II : MISE AU POINT DES PROJETS DE TEXTE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.....	83
SECTION III : DELIBERATION ET ADOPTION DES LOIS.....	91
SECTION IV : ADOPTION ET SIGNATURE DES ACTES REGLEMENTAIRES.....	102
CHAPITRE V : ORGANISATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	112
SECTION I : POSSIBILITE DE MODULATION DE LA DATE D'ENTREE EN VIGUEUR DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	113
SECTION II : APPLICATION DES TEXTES AUX SITUATIONS EN COURS ET DANS L'ESPACE.....	117
SECTION III : PUBLICATION DES TEXTES LEGISLATIFS	

ET REGLEMENTAIRES.....	119
CHAPITRE VI : PRINCIPES ET REGLES D'ELABORATION DES TEXTES INTERNATIONAUX	123
SECTION I : TYPOLOGIE DES TRAITES.....	124
SECTION II : NEGOCIATION DES TRAITES.....	126
SECTION III : SUPERIORITE ET OPPOSABILITE DES TRAITES	130
SECTION IV : PRINCIPES DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES.....	132
ANNEXES	133
ANNEXE I : PHASES CHRONOLOGIQUES D'ELABORATION DES LOIS ET DES REGLEMENTS.....	134
ANNEXE II : ELEMENTS DE LA PROCEDURE D'ELABORATION ET ELEMENTS CONSTITUTIFS DES TEXTES.....	139
ANNEXE III : SCHEMAS DE REGROUPEMENT DES ARTICLES A L'INTERIEUR DES DIVISIONS ET SUBDIVISIONS DU DISPOSITIF.....	141
ANNEXE IV : SYNTHESE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS	142

INTRODUCTION

Le présent guide constitue un aide-mémoire des méthodes, principes et règles qui doivent être observés en matière d'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il comprend six (6) chapitres et traite des principales questions se posant à l'occasion de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il répond à un triple questionnement : pourquoi, quand et comment élaborer et faire adopter des textes législatifs et réglementaires ?

A ce titre, il sert d'outil de travail pour les cadres de l'Administration publique (Etat, organismes publics, collectivités territoriales) qui sont invités à se l'approprier afin de réduire les causes d'irrégularité des textes juridiques et offrir aux citoyens ainsi qu'aux agents d'application de réelles garanties d'intelligibilité desdits textes. Il contribue à l'efficacité du travail gouvernemental, en favorisant une gestion rationnelle des délais consacrés à l'examen des projets de texte juridique, en rendant nécessaire la programmation des activités normatives et en imposant le respect des chronogrammes établis. Il constitue une référence pour le Secrétariat général du Gouvernement dans la mise en état des avant-projets de texte, en particulier l'harmonisation de l'écriture et de la présentation des différentes catégories de textes législatifs et réglementaires ainsi que le contrôle de leur régularité juridique. Sous cet angle, il apporte des éléments de réponse à de nombreux questionnements juridiques et difficultés pratiques qui se posent souvent à l'occasion de l'examen des projets de texte législatif ou réglementaire. A l'occasion des négociations internationales, il amène les représentants de l'Etat à prendre en compte les contraintes liées à la transposition des actes communautaires et les traités internationaux dans l'ordonnancement juridique interne.

Le guide s'inscrit en outre, dans la dynamique d'harmonisation des législations et des pratiques institutionnelles en cours au niveau sous-régional et régional (UEMOA, CEDEAO, UA). Sous cet angle, la codification des méthodes, principes et règles afférents à la conception des lois et des actes réglementaires incitera les autorités compétentes à épouser des démarches préalables d'analyse de la nécessité et de la pertinence des textes qu'ils sont appelés à élaborer et, subséquemment, les aidera à obtenir le soutien des collègues concernés.

Pour sa rédaction, le guide s'est inspiré notamment des expériences française et belge. A cet égard, il est utile de rappeler que le Mali utilise une langue étrangère dont les règles sont établies et modifiées sans son concours. Il est également utile de rappeler que le Mali ne dispose pas de textes concernant la rédaction des textes législatifs et réglementaires édictés à cet effet et que l'essentiel de la jurisprudence et des règles relatives à la rédaction des actes législatifs et réglementaires a été développé par des cours et tribunaux étrangers.

**CHAPITRE I : METHODES DE CONCEPTION DES TEXTES
LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

SECTION I : DEMARCHES PREALABLES NECESSAIRES A L'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Pour prendre la décision d'élaborer des textes législatifs et réglementaires, l'autorité compétente s'oblige à vérifier et justifier la nécessité et l'opportunité de son initiative

1.1. Aux termes des dispositions pertinentes de la Constitution du 25 février 1992, l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux députés. Pour l'exercice de cette prérogative, comme en matière d'adoption des actes relevant du domaine réglementaire, les ministres doivent s'assurer d'abord que les règles de droit qu'ils entendent faire adopter, répondent à une nécessité politique ou à une obligation juridique. Si c'est le cas, ils doivent ensuite apprécier l'opportunité de l'initiative prise, c'est – à – dire l'acceptabilité et l'efficacité des règles de droit envisagées dans l'environnement national et international. En effet, il s'agit d'éviter autant que possible l'élaboration de lois ou d'actes réglementaires dont la mise en œuvre pourrait être contrariée par l'opposition des personnes concernées, par la désapprobation des pays et organisations partenaires du Gouvernement ou par la faiblesse ou l'inadaptation des moyens dont disposent l'Etat et les collectivités territoriales à cet effet. Il faut absolument éviter une inflation normative contreproductive, inutile et inefficace.

1.2. La décision concernant l'élaboration de textes législatifs et réglementaires ne devrait être arrêtée que si les deux conditions que sont la nécessité et l'opportunité se trouvent réunies. Autrement dit, « l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ne devrait intervenir qu'après avoir clairement identifié le ou les problèmes à résoudre, fixé les objectifs à atteindre par les textes et constaté l'inadaptation de toutes autres solutions envisageables ». Elle doit découler de l'analyse de la « situation de fait » et de « l'état du droit existant », lequel comprend l'ensemble des textes juridiques, de la jurisprudence et de la doctrine relatifs aux problèmes posés. Il s'agira par exemple, de mettre en évidence les cas d'inadaptation de l'état du droit positif et la pertinence de la décision d'édicter de nouvelles règles de droit.

1.3. L'analyse de la « situation de fait », de « l'état du droit existant » et de la jurisprudence est faite dans le cadre d'études d'options ou d'études d'impact.

- 1.3.1. S'agissant des études d'options, elles ont pour but de faire ressortir notamment :
- l'état des lieux du problème à résoudre : description de la situation de référence et des objectifs poursuivis ;
 - la présentation de différentes options susceptibles de permettre la réalisation des objectifs visés ;
 - l'exposé des avantages et inconvénients de chacune des options identifiées : coûts et bénéfices, effets attendus, délais de mise en œuvre ;
 - la justification de la solution privilégiée, etc.

1.3.2. S'agissant des études d'impact, elles sont envisagées chaque fois que les implications économique, sociale, culturelle, politique ou juridique du texte à édicter paraissent suffisamment complexes. Elles ont vocation, le cas échéant, à approfondir, confirmer, compléter ou rectifier les conclusions des études d'options déjà réalisées.

Depuis, ces études concernent toutes les conséquences prévisibles et sont destinées notamment à :

- faire ressortir les problèmes à résoudre par la réforme et les faiblesses des textes en vigueur;
- définir les objectifs poursuivis par la réforme ;
- exposer les motifs du recours à une nouvelle législation ;
- exposer l'état actuel du droit dans le domaine concerné ;
- exposer l'articulation du projet de texte avec le droit communautaire ;
- évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet de texte et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences.

1.4. Pour l'évaluation d'impact, il s'agira d'apprécier les bénéfices escomptés de la réforme au regard de ses objectifs, des conséquences directes ou indirectes qui en résultent, notamment le nombre de personnes physiques ou morales concernées. Les effets positifs et négatifs sont appréciés dans les différents champs d'analyse : impact économique, social, budgétaire, environnemental, juridique, institutionnel, etc. A cet égard, il est important d'apprécier les bénéfices escomptés concernant :

1.4.1. **Les effets juridiques et administratifs** : les objectifs de sécurité juridique, de stabilité, de simplification et d'intelligibilité du droit ; les formalités nouvelles à prescrire pour les destinataires ; les délais de traitement des dossiers ; la capacité de l'autorité publique à assurer la mise en œuvre du texte, en termes de moyens budgétaires, matériels et humains.

1.4.2. **Les effets sociaux et économiques** : les effets sur l'emploi, le fonctionnement de l'économie et du marché, les effets sur les investissements, les effets sur la redistribution des richesses et des revenus, les risques pour les groupes ou régions vulnérables, etc.

1.4.3. **Les effets environnementaux** : les effets en termes de développement durable, de protection de l'environnement ou de développement équilibré des collectivités territoriales.

1.4.4. **Les incidences financières** : l'évaluation du coût direct de la mesure, des charges pour les collectivités territoriales et les organismes publics.

1.5. La nécessité de réaliser des études d'impact est admise toutes les fois que la politique publique à mener est susceptible d'affecter de manière significative la situation de

nombreuses personnes physiques ou morales, impliquant ainsi de véritables choix d'opportunité.

2. L'autorité compétente doit également démontrer l'inadéquation des solutions non normatives à la résolution des problèmes identifiés et à la réalisation des objectifs fixés

2.1. Comme souligné précédemment, il importe de prendre en considération les contraintes auxquelles l'Etat ou ses démembrements pourront être confrontés pour assurer l'application effective des textes à édicter et, subséquemment, de prospecter et d'analyser les solutions alternatives possibles.

2.2. L'analyse de ces solutions alternatives relève des études d'options ou d'impact. De nos jours, elle s'impose parce qu'il se pose de façon récurrente la question de la capacité des services de l'Etat et de la légitimité des gouvernants à assurer une application effective de toutes les règles de droit édictées et sur l'ensemble du territoire (complexité des règles, inflation normative non maîtrisée, faiblesse des ressources financières et fiscales internes, imprévisibilité des financements extérieurs). Le partage des responsabilités entre les différents acteurs (Etat, services déconcentrés, collectivités territoriales, organisations de la société civile, entreprises et sociétés du secteur privé), n'est pas apparu à présent comme une garantie suffisante en la matière. Par conséquent, il convient d'apprécier l'adaptabilité des solutions alternatives possibles à la résolution des problèmes posés et à la réalisation des objectifs visés.

2.3. L'inadéquation ou l'insuffisance des moyens constituant des préoccupations majeures au niveau des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs missions respectives, il s'avère nécessaire de privilégier les solutions alternatives aux normes ou de les combiner afin de permettre l'adéquation entre les objectifs à atteindre et les moyens disponibles à moyen et long termes. C'est dire que la situation des moyens, notamment budgétaires et humains de l'Etat, constitue un élément déterminant dans l'appréciation de l'opportunité de l'option en faveur de l'élaboration de textes normatifs.

3. L'autorité compétente est tenue de prendre en charge les situations qui impliquent obligatoirement l'adoption de textes législatifs ou réglementaires

3.1. La question de l'opportunité est écartée chaque fois que l'élaboration d'un texte trouve son fondement dans l'obligation juridique faite au Gouvernement d'assurer la mise en œuvre de conventions internationales régulièrement ratifiées par le Mali ou l'application des dispositions de normes hiérarchiquement supérieures (textes d'application d'une disposition constitutionnelle ou législative, d'un acte réglementaire).

3.2. L'élaboration d'un texte peut aussi trouver son fondement dans la mise en œuvre de politiques ou d'orientations données par le Conseil des Ministres et traitant de politiques

nationales ou en constituant des orientations. Elle peut enfin trouver son fondement dans la faculté et, le cas échéant, dans l'obligation faite aux pouvoirs publics de donner une suite aux recommandations et propositions émanant soit d'organismes publics chargés de la régulation des libertés publiques ou de la protection des droits fondamentaux (autorités administratives indépendantes), soit d'organisations de la société civile jouissant d'une crédibilité et d'une notoriété avérées, soit de commissions ad hoc créées par le Gouvernement.

3.3. Dans les cas de figure mentionnés ci-dessus, il n'y a pas lieu d'engager systématiquement la réalisation préalable d'études d'options ou d'impact puisque l'élaboration du texte résulte d'une obligation juridique ou d'un choix politique déjà arrêté par le Gouvernement.

SECTION II : QUESTIONS DE COMPETENCES ET DE PROCEDURES

1. Les dispositions des décrets fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement doivent être observées à l'occasion de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires

1.1. Le Gouvernement est un organe collégial et solidaire. A l'intérieur de cet organe, les attributions propres à chaque membre sont fixées par décret individuel ou collectif. Chaque membre s'oblige à s'y conformer, à n'intervenir que dans les seules limites de ses attributions propres et, le cas échéant, dans les limites définies par les règles de l'intérim ou de la délégation. C'est dire que l'initiative des lois et des ordonnances appartient au Gouvernement et celle des décrets et arrêtés d'application appartient à chacun des ministres dans les domaines qui leur sont propres. Aucun ministre ne devrait valablement pouvoir initier des projets de texte au-delà des limites de son domaine de compétences. Fort de ce principe, les études d'options ou d'impact entreprises ne peuvent porter que sur des matières se rattachant principalement au domaine de compétences du ministre initiateur.

1.2. Le respect du domaine de compétences spécifique n'exclut pas cependant la possibilité et le devoir de collaboration et de coopération entre les ministres à l'occasion de l'élaboration des textes. Plusieurs ministres peuvent ou doivent contribuer à l'élaboration d'un même texte. Parfois, cette coopération interministérielle apparaît comme le gage de la qualité et de la régularité juridique du texte à édicter.

2. L'élaboration des textes législatifs et réglementaires doit faire l'objet d'une planification, d'une programmation et d'une inscription dans le Programme de travail gouvernemental

2.1. La rédaction des textes législatifs et réglementaires participe de la mise en œuvre des politiques publiques poursuivies par le Gouvernement et occupant ainsi une part importante dans le travail gouvernemental. A cet effet, leur édicition doit résulter d'une planification et d'une programmation minutieusement exécutées par les membres du Gouvernement. L'improvisation n'est pas la démarche qui sied, avec le risque de faire adopter des textes qui n'abordent pas tous les aspects des problèmes à résoudre.

2.2. Le processus d'élaboration et de rédaction des textes législatifs et réglementaires est, par ailleurs, encadré par des règles de fond et de procédures qui sont complétées, le cas échéant, par des pratiques consacrées. Le respect de ces règles et pratiques s'impose aux départements ministériels et aux cadres chargés de la rédaction des textes juridiques. D'où un intérêt supplémentaire à développer la planification et la programmation du processus : prise en compte des délais de consultation, de la durée et de l'agenda des sessions parlementaires, ainsi que des engagements souscrits au plan de la coopération internationale, etc.

2.3. Dans la perspective d'une amélioration continue de la qualité des textes législatifs et réglementaires, c'est - à - dire des textes dont la démarche d'élaboration et l'écriture sont plus ou moins standardisées, des textes acceptés par les destinataires et d'application facile pour les agents, une importance de premier ordre doit être accordée à la planification et à la programmation du processus de leur conception. Une bonne conception présupposant une bonne rédaction des textes, les impératifs de délai, de concertation et de consultation doivent être pris en considération.

2.4. Le suivi d'une démarche planifiée, cohérente et concertée de conception, permet au ministre initiateur de vérifier la pertinence de son initiative et, le cas échéant, de disposer de projets de texte sur lesquels il pourra obtenir facilement l'adhésion et le soutien de ses collègues ainsi que des représentants des groupes d'intérêts concernés.

SECTION III : METHODOLOGIE POUR L'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Si au terme des études préalables réalisées, l'élaboration des textes législatif et réglementaire se révèle nécessaire et opportun, il revient au ministre responsable d'organiser les concertations nécessaires sur leur contenu. Le ministère s'efforcera également de traiter ensemble tous les aspects du problème posé.

1. Les concertations sur les avant-projets de texte sont organisées à l'initiative du ministre responsable.

- 1.1. L'initiative des concertations qui se situent en amont de la saisine du Secrétariat général du Gouvernement appartient au ministre responsable de l'élaboration des projets de texte. Celui-ci s'oblige à concerter ses collègues, en particulier le ministre chargé des finances, le ministre chargé de la justice ou le ministre chargé de la fonction publique selon le cas, ainsi que les représentants des groupes d'intérêts en vue de conforter la pertinence et la légitimité des choix effectués (éléments de participation). Il est important d'associer étroitement à la préparation des textes envisagés, les destinataires ou bénéficiaires des textes, afin de prévenir les insuffisances conceptuelles.
- 1.2. Au sein même du ministère, il importe d'associer à la rédaction des projets de texte les juristes et les spécialistes des questions traitées ainsi que les services d'application. Il est utile aussi de désigner un point focal à l'attention des autres départements ministériels et organismes publics ainsi que des organisations de la société civile intéressés par les textes en préparation.

Dans tous les cas de figure, il convient de les soumettre aux services du département.

2. L'autorité compétente doit privilégier autant que possible la conception de la réglementation dans son ensemble, en rédigeant les textes d'application en même temps que le texte qui en constitue le fondement juridique

- 2.1. La conception d'ensemble de la réglementation s'entend de l'élaboration des textes de base en même temps que les textes dérivés et constitue une démarche à privilégier dans le processus d'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Elle doit être envisagée dès lors que les études d'options ou d'impact réalisées par le ministre ou sous son autorité justifient l'édition de textes législatifs et réglementaires.
- 2.2. Recommandée par la circulaire n°2016-001 du 4 janvier 2016 fixant les règles et procédures du travail gouvernemental, la conception d'ensemble de la réglementation s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la procédure du travail gouvernemental et de la qualité des textes à édicter. A ce titre, elle permet notamment :

- de contrôler l’articulation des dispositions du texte de base avec les règles d’exécution et, le cas échéant, de remédier immédiatement aux insuffisances que le texte de base comporte ;
- de contrôler le caractère complet des dispositions et leur cohérence;
- de mettre en exergue la pertinence et l’applicabilité des dispositions du texte de base et, le cas échéant, les supprimer ou les réajuster ;
- de vérifier le respect de la hiérarchie des normes, de la répartition des matières entre le législateur et l’exécutif, de la délimitation des domaines de compétences spécifiques des ministres, des principes généraux du droit, etc. ;
- de cerner l’ensemble des éléments de la chaîne (Constitution, traités, lois, ordonnances, décrets, arrêtés et autres), constituant ainsi le gage de la réalisation des objectifs de cohérence et d’efficacité recherchés dans la résolution des problèmes posés ;
- de faire prendre les textes d’application dans des délais raisonnables afin d’éviter toute paralysie de la volonté du législateur ou toute mise en cause de la responsabilité du Gouvernement pour retard pris dans l’adoption des textes d’application requis.

2.3. A contrario, le défaut de réflexion d’ensemble préalable peut conduire à des impasses et incohérences qui nuisent à l’efficacité et à l’application même des textes adoptés. De telles insuffisances peuvent entraîner des retards dans la mise en œuvre de la loi adoptée ou sa relecture prématurée. A titre d’exemple, on peut évoquer le renvoi à des décrets d’application des questions que le législateur devrait trancher à son niveau. On peut aussi mentionner l’absence de dispositions transitoires ou le maintien dans le nouveau texte de dispositions antérieures contraires alors même que les objets traités par le nouveau texte et l’ancien texte sont similaires.

2.4. Par conséquent, les lois et les ordonnances ainsi que leurs textes d’application doivent faire, dans la mesure du possible, l’objet d’une réflexion d’ensemble préalable en vue d’assurer le caractère complet des dispositions à adopter. Si d’aventure la complexité des problèmes à résoudre ou l’urgence de leur résolution ne permettent pas un examen concomitant des textes de base et des textes dérivés dans un délai utile, il convient de dresser la liste des principaux textes d’application à prendre, d’en discuter les lignes directrices au moment de l’examen des projet de lois ou d’ordonnance et, subséquentement, de proposer un calendrier prévisionnel de finalisation en fonction du chronogramme d’adoption des textes de base. Le Secrétariat général du Gouvernement veille au respect du chronogramme proposé. Le délai imparti pour l’élaboration des textes d’application est fixé à six (6) mois par la circulaire n°2016-001 du 4 janvier 2016.

- 2.5. L'organisation des concertations avec les représentants des groupes d'intérêts concernés participe du processus de réflexion d'ensemble préalable et du dialogue nécessaire entre les gouvernants et les gouvernés ainsi que des efforts visant à conférer une légitimité forte à la réglementation en formation.

SECTION IV : ROLE DU SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT DANS LE PROCESSUS D'ELABORATION DES TEXTES

1. L'ordonnance N°04-001/P-RM du 25 février 2004 qui crée le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), lui assigne un rôle central dans l'organisation du travail gouvernemental, en particulier l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Il est ainsi chargé « d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale », notamment :

- de préparer le Conseil des Ministres et les réunions interministérielles et d'assurer le suivi de l'exécution des décisions prises ;
- d'assurer l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du Programme de travail gouvernemental ;
- de participer à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en organisant, à cet effet, les consultations interministérielles nécessaires ;
- de veiller à la régularité des projets de loi, d'ordonnance et de décret et, le cas échéant, à leur conformité avec les délibérations du Conseil des Ministres ;
- de veiller à la régularité des arrêtés ministériels ;
- d'assurer les liaisons techniques avec les institutions constitutionnelles dont il provoque la saisine par l'autorité compétente ;
- d'assurer l'enregistrement, le classement et la publication au Journal officiel des lois, ordonnances et arrêtés ministériels ;
- de donner des avis juridiques au Gouvernement ;
- de participer à l'information juridique par la constitution de bases de données juridiques et la diffusion de la documentation juridique.

2. Il s'ensuit que le SGG intervient à toutes les étapes d'élaboration des décisions du Gouvernement et veille au respect des règles de fond et des procédures du travail gouvernemental.

3. Les missions du Secrétariat général du Gouvernement peuvent être regroupées en quatre pôles de compétences ainsi qu'il suit :

3.1. Assurer la coordination technique de l'organisation du travail gouvernemental

Le Secrétariat Général du Gouvernement est le principal artisan de l'organisation du travail gouvernemental dans le domaine de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. A ce titre :

- il convoque les réunions interministérielles nécessaires à la finalisation des projets de texte législatif et réglementaire, en établit le compte rendu qu'il conserve et communique en cas de nécessité ;

- il prépare la saisine des institutions de la République dont la consultation est prévue par la Constitution et les lois sur les projets de texte législatif et réglementaire.

Le Secrétariat Général du Gouvernement assure aussi le secrétariat du Conseil des Ministres. Dans cette perspective :

- il prépare l'ordre du jour et les dossiers des questions qui y sont inscrites ;
- il relève les décisions prises en Conseil des Ministres, établit et fait diffuser un communiqué rendant compte de la session du Conseil des Ministres (Communiqué du Conseil des Ministres) ;
- il recueille les signatures et les contreseings nécessaires à l'entrée en vigueur des ordonnances et des décrets et assure la promulgation des lois ;
- il publie l'ensemble des textes et des documents dont la publication au Journal officiel est obligatoire.

Avant toute inscription des projets de texte à l'ordre du jour du Conseil des Ministres, le Secrétariat Général du Gouvernement s'assure de la prise en compte des observations et suggestions pertinentes formulées à l'occasion des réunions préparatoires du Conseil des Ministres. Une commission de relecture est mise en place à cet effet et comprend nécessairement les cadres qui ont suivi les réunions préparatoires.

3.2. **Apporter des conseils juridiques au Gouvernement**

Le Secrétariat Général du Gouvernement examine la régularité juridique de tous les projets de loi, d'ordonnance, de décret et d'arrêté ministériel. Il veille également à la conformité des textes aux délibérations du Conseil des Ministres.

Le Secrétariat général du Gouvernement peut être consulté par les ministres sur des questions juridiques.

En cas de recours contentieux, le Secrétariat général du Gouvernement participe à la défense des ordonnances, décrets et arrêtés devant la Cour suprême ainsi que des traités et des lois devant la Cour constitutionnelle. Auparavant, il veille à la constitutionnalité des projets de loi à tous les stades de la procédure d'adoption au niveau du Gouvernement.

3.3. **Organiser l'installation des nouveaux membres du Gouvernement**

Après la constitution d'un nouveau gouvernement, il revient au Secrétariat général du Gouvernement de préparer l'installation des membres du Gouvernement, avec notamment :

- la préparation des décrets nécessaires à la composition et au fonctionnement du Gouvernement (décrets de nomination, décrets d'attribution et décrets de délégation, décret portant répartition des services entre la Primature et les départements ministériels, décret organisant l'intérim des membres du Gouvernement) ;
- l'affectation, en relation avec les services chargés de l'Administration des biens de l'Etat, de moyens logistiques (immeubles, bureaux, véhicules de fonction, etc.) ;
- la communication de toutes informations utiles, indépendamment des rapports de passation : état des lieux de la réforme en cours, procédures du travail gouvernemental, organisation de séminaires d'information.

Le Secrétariat général du Gouvernement est le garant de la continuité de l'action gouvernementale à la suite des changements politiques.

3.4. **Assurer une large diffusion du droit auprès de l'Administration et des autres personnes physiques ou morales intéressées**

Le Secrétariat général du Gouvernement organise l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires et assure la diffusion du droit auprès de l'Administration et des autres sujets de droit par la publication des lois, règlements et autres informations juridiques au Journal officiel de la République du Mali.

SECTION V : ETAPES DE LA CONCEPTION

En vue d'une bonne conception des textes législatifs et réglementaires, le cheminement ci-après est observé :

1. Procéder à la revue de l'état du droit positif relatif au problème posé

La revue de l'état du droit doit permettre de savoir si le texte envisagé répond à une obligation juridique ou à un choix d'opportunité. Dans le premier cas, la marge d'appréciation du ministre est assez réduite puisqu'il s'agira de répondre à une obligation juridique (élaboration de textes d'application). Dans le deuxième cas, le ministre ne prendra de décision qu'en connaissance de cause, après avoir été convaincu que le texte envisagé est à la fois « nécessaire et opportun. »

La revue de l'état du droit doit permettre aussi d'identifier et de relever toutes les insuffisances et faiblesses à corriger par le nouveau texte et requiert à cet égard une parfaite connaissance des problèmes à résoudre. Le cas échéant, elle permettra au ministre de tirer toutes les implications de l'évolution des circonstances de droit ou de fait et de déterminer, autant que possible, dans les textes à modifier, les dispositions devenues contraires ou difficilement conciliables avec les normes supérieures ou avec les évolutions intervenues, notamment :

- les cas d'inadaptation des critères fixés ;
- les difficultés d'application liées à des ambiguïtés de rédaction ;
- la lourdeur des procédures ;
- la complexité excessive des règles, etc.

2. Fixer des objectifs à atteindre par le nouveau texte

Le ministre initiateur fixe des objectifs à atteindre par le nouveau texte et détermine le degré de précision à lui donner en fonction de ces objectifs.

En effet, le dispositif du texte ne doit comporter que des règles strictement indispensables pour atteindre les objectifs recherchés et offrir aux administrés ou aux justiciables des garanties effectives. A cet effet, le ministre veillera, dans la formulation des dispositions, à l'équilibre entre le souci de précision et d'application uniforme des textes et la préservation d'une marge d'interprétation suffisante permettant une mise en œuvre circonstanciée des textes et une stabilité suffisante à moyen terme dans un contexte évolutif. A ce propos, il faut souligner que de nombreux textes ont mis du temps avant d'être relus, en raison de leur clarté et de leur adaptabilité aux évolutions.

3. Déterminer les conditions et les modalités de mise en œuvre effective des dispositions du nouveau texte

Le ministre qui prend la décision d'élaborer un texte doit s'interroger sur les conditions et les modalités de mise en œuvre effective dudit texte, en particulier l'identification des services appelés à en assurer l'application ou le suivi, les moyens financiers, matériels, humains et logistiques dont disposent ces services, les types de contrôle que ces services sont appelés à mettre en œuvre, le régime des sanctions à prévoir, les difficultés d'interprétation possibles.

Il doit également analyser les questions relatives à l'entrée en vigueur des normes unilatérales au moment de leur élaboration : effet immédiat de la loi, application rétroactive de la loi, application à titre expérimental, etc.

L'ensemble de ces questions doivent être étudiées avant d'introduire le projet de texte dans le circuit d'adoption.

4. Déterminer le niveau adéquat du texte dans la hiérarchie des normes

Le respect du partage des domaines respectifs de la loi et du règlement réalisé par la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle ainsi que de la hiérarchie des normes s'impose à toutes les autorités publiques qui entreprennent l'élaboration de textes juridiques.

En outre, il convient de déterminer la catégorie de textes la plus pertinente et d'analyser les hypothèses de déclassement des lois intervenues dans le domaine réglementaire et vice versa.

5. Engager les concertations nécessaires sur les avant-projets de texte législatif et réglementaire

Le ministre responsable engage les concertations avec ses collègues, selon le cas et avec les représentants des groupes d'intérêts avant de procéder à la transmission des avant-projets de texte au Secrétariat général du Gouvernement conformément au point 1 de la SECTION III : METHODOLOGIE POUR L'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.

SECTION VI : QUESTIONNAIRE AIDANT A LA CONCEPTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Questions de conception :

- Le ministre a-t-il une connaissance exacte de l'état du droit et des données de fait ?
- Un texte est-il nécessaire ?
- Quelle est la situation ?
- Quel est le problème à résoudre ?
- Quel est le résultat recherché ?
- Si un texte n'est pas nécessaire, y a-t-il d'autres solutions à envisager ?
- Lesquelles ?
- Quels sont leurs avantages et leurs inconvénients ?
- Quel est précisément l'objet du texte ?
- A qui doit-il s'appliquer ?
- Qui le mettra en œuvre ?
- A quelle date doit-il s'appliquer ?
- Un point focal a-t-il été désigné pour faciliter les concertations avec les groupes d'intérêts concernés par le texte ?
- Le texte proposé est-il inscrit dans le programme de travail gouvernemental ?
- Quels sont les organismes à consulter ? Ont-ils été effectivement consultés ? Ont-ils émis des avis ?
- D'autres ministères sont-ils intéressés par le texte ? Ont-ils participé à l'examen des avant-projets ?
- Des textes d'application seront-ils nécessaires ? Ont-ils été élaborés ? Un calendrier d'élaboration a-t-il été établi ?
- Quels moyens (budgétaires, humains, etc.) doit-on prévoir ?

2. Questions de compétence :

- De quel niveau de norme relève le texte (loi ou règlement) ?
- S'agit-il d'une habilitation législative ?
- Le texte entre-t-il dans le domaine de compétences spécifique du ministre ?
- Les ministres précédemment contresignataires sont-ils encore compétents pour contresigner le nouveau texte ?

3. Questions de procédure :

- Qui fait quoi s'agissant d'un projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté ministériel ?
- Quel est le rôle du Secrétariat général du Gouvernement dans la procédure ?
- Quels sont les institutions de la République ou les organismes dont la consultation est requise ? Ces institutions et organismes ont-ils été saisis ?
- La saisine a-t-elle été effectuée dans le délai requis et suivant les formes prescrites ?
- Les observations issues des concertations et réunions préparatoires ont-elles été prises en compte ?

- Le projet de texte a-t-il a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des Ministres?
- Les signatures et contresignatures exigés ont-ils été prévus et, le cas échéant, recueillis ?
- La mise en état des projets de texte délibérés en Conseil des Ministres a-t-elle été effectuée ? Les lettres de dépôt des projets de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale ont-elles été préparées et signées ?
- La mise en forme définitive de la loi votée a-t-elle été faite en collaboration avec le Secrétariat général du Gouvernement et le ministère responsable ?
- Les formalités de promulgation, d'enregistrement et de publication au Journal officiel, ainsi que la correction des erreurs de publication ont-elles été accomplies dans les délais requis ?

4. Questions de cohérence et d'efficacité du texte

- Est-ce qu'il est fait référence au ministre pilote dans les visas (ex. : Sur le rapport du...) ?
- La loi d'habilitation a-t-elle été visée dans les projets d'ordonnance ?
- Tous les organismes consultatifs ont-ils été consultés?
- Est-il nécessaire d'insérer des dispositions abrogatoires, des mesures transitoires, d'organiser une entrée en vigueur différée ?
- Tous les ministres précédemment contresignataires (ceux auxquels incombent à titre principal la préparation et l'application du texte) doivent -ils signer le nouveau texte ?
- Tous les ministres concernés ont -ils participé à l'élaboration du texte ?

**CHAPITRE II : PRECAUTIONS DE REDACTION DES TEXTES
LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

SECTION I : OBSERVATIONS GENERALES

1. Le respect de l'intangibilité de la répartition constitutionnelle des matières entre les domaines législatif et réglementaire est obligatoire à l'occasion de l'élaboration des projets de texte.

- ~~1.1.~~ La Constitution dispose en son article 70 que « la loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple » sous réserve des lois organiques et énumère les matières qui entrent dans le domaine de la loi. Elle ajoute en son article 73 que « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».
- 1.2. L'article 70 n'épuise pas cependant l'énumération des matières relevant du domaine de la loi. Les lois organiques renvoient parfois des matières au domaine de la loi. Elles sont elles-mêmes des sources de la compétence législative dans les limites de la répartition des matières effectuée par la Constitution.
- 1.3. Des procédures sont instituées afin d'assurer le respect de la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif et de sanctionner la violation. La Cour constitutionnelle est compétente pour assurer le respect de la répartition constitutionnelle des matières entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif par le biais du contrôle de la constitutionnalité des lois et des traités internationaux. La Cour suprême assure, en ce qui la concerne, le contrôle de la légalité des textes réglementaires.
- 1.4. Au surplus, il y a lieu de relever qu'il n'est pas possible d'épuiser le thème de la réglementation dans une seule catégorie juridique. Par conséquent, il doit être tenu compte de la sphère de compétences dévolue à chaque pouvoir public.

2. Les rapports hiérarchiques entre les différentes catégories de normes juridiques doivent être observés à l'occasion de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires

- 2.1. Les règles juridiques forment entre elles un ordre cohérent et hiérarchisé du sommet vers la base.
- 2.2. Cette organisation hiérarchisée détermine le niveau de détail de chaque catégorie de normes. Les normes qui sont plus détaillées précisent les plus générales, mais ne les contredisent pas. Les normes de niveau supérieur s'imposent à celles de niveau inférieur. Les règles nouvelles doivent respecter les règles antérieures de niveau supérieur mais peuvent modifier ou abroger les règles antérieures de même niveau. Une norme inférieure ne peut valablement comporter de dispositions contraires ou incompatibles à celles d'une norme supérieure sans être exposée à la censure, soit du

juge de la constitutionnalité des lois, soit du juge de la légalité des actes réglementaires. Telle est l'économie des rapports hiérarchiques entre les normes.

2.3. Dans l'ordonnement juridique malien, la hiérarchie des normes est, du sommet à la base, la suivante : la constitution, les traités internationaux, les lois (organiques, ordinaires), les ordonnances, les actes réglementaires (décrets, arrêtés, décisions, circulaires), les actes individuels et les principaux généraux du droit. Elle se présente comme suit :

- La « Constitution » occupe le sommet de la hiérarchie des règles de droit. Toutes les autres normes doivent être conformes à la Constitution.
- Les « Normes internationales » (traités, conventions, accords, quelle que soit la dénomination) régulièrement ratifiées ou approuvées s'imposent à toutes les normes de droit interne, sauf celles qui ont valeur constitutionnelle.
- Les « lois » s'imposent à l'ensemble des actes réglementaires. Parmi celles-ci, les « lois organiques » s'imposent aux « lois ordinaires. »
- Les « ordonnances » s'imposent aux actes réglementaires avant comme après leur ratification par le Parlement. La ratification n'a d'incidence que sur la nature du contrôle de légalité susceptible d'être exercé sur une ordonnance.
- Les « normes règlementaires » sont également hiérarchisées entre elles. Ainsi, les « décrets » s'imposent aux autres actes réglementaires émanant des autorités de l'État comme des autorités décentralisées.
- Les « actes individuels » doivent, de façon générale, respecter les « actes réglementaires » dans le domaine où ils interviennent, même si l'acte réglementaire émane d'une autorité subordonnée, dès lors que celle-ci intervient dans son champ de compétence.
- Les « principes ou règles issus de la jurisprudence », au premier rang desquels figurent les principes généraux du droit, doivent être respectés par les actes réglementaires.

SECTION II : CHOIX PERTINENT DE LA CATEGORIE DE TEXTES **LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

1. Le choix du type de lois à prendre doit être pertinent

- 1.1. Il existe deux types de lois : les lois organiques et les lois ordinaires. Les modalités d'adoption et l'objet des premières diffèrent de ceux des secondes. C'est pourquoi, on ne peut valablement substituer une loi organique à une loi ordinaire et vice-versa. Au surplus, les matières devant faire l'objet de lois organiques sont déterminées expressément par la Constitution.
- 1.2. Il faut également distinguer parmi les lois ordinaires, les « lois fixant des règles » des « lois fixant des principes fondamentaux ». En effet, l'article 70 de la Constitution consacre cette deuxième classification des matières législatives, en prescrivant que la loi a vocation à fixer l'ensemble des règles applicables pour certaines matières et pour les autres matières, à en fixer seulement les principes fondamentaux. Par suite, l'étendue des pouvoirs du législateur varie selon que l'on se trouve dans la première ou dans la deuxième catégorie des matières législatives. Autrement dit, l'intervention du législateur doit être limitée à la seule détermination des principes fondamentaux dans la deuxième catégorie des matières législatives quand bien même il est souvent difficile de distinguer les principes fondamentaux des règles et quand bien même la loi ne devrait comporter que des éléments déterminants de la règle de droit. La détermination des principes fondamentaux implique l'intervention du pouvoir exécutif pour fixer les règles applicables.
- 1.3. Les lois de finances et les lois d'orientation et de programme sont aussi des lois ordinaires qui présentent des particularités.
 - 1.3.1. En ce qui concerne les lois de finances, la Constitution en précise l'objet et certaines règles de procédures d'adoption. En effet, elles déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat. Ont ainsi le caractère de lois de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement. Aucune autre loi ne doit comporter une disposition relative à l'objet d'une loi de finances et ne peut, par conséquent, être qualifiée de lois de finances.
 - 1.3.2. Quant aux lois d'orientation, elles fixent des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre par l'Etat en matière économique, sociale, culturelle, scientifique ou technique, dans un délai donné (pluri annualité) et sur la base de moyens et de stratégies déterminés. La Constitution n'en traite pas, mais traite du « Plan. »
- 1.4. La question de la nature et de la place du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dans la hiérarchie des normes peut se poser à l'occasion de l'élaboration des projets de loi. Même si la jurisprudence retient que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas, en elles-mêmes, valeur constitutionnelle, il

convient de considérer le règlement intérieur de l'Assemblée nationale comme une loi ordinaire dont l'objet est propre à l'Assemblée nationale. Il convient également de noter que le non-respect de certaines règles prescrites par le règlement intérieur peut entacher la régularité de la procédure législative.

2. Ordonnances

- 2.1. Les ordonnances sont prises sur le fondement de l'article 74 de la Constitution et interviennent, par principe, dans le domaine de la loi. Elles s'imposent aux autres actes réglementaires, avant comme après leur ratification par le Parlement. La ratification n'a d'incidence que sur la nature du contrôle de légalité susceptible d'être exercé sur une ordonnance. Avant la ratification, l'ordonnance est considérée comme un acte administratif et peut être soumise au contrôle de la Cour suprême en vue d'assurer le respect des normes constitutionnelles et internationales et des principes généraux du droit, à moins que la loi d'habilitation ne permette de déroger à ceux-ci. Après ratification, l'ordonnance acquiert valeur législative.
- 2.2. Les ordonnances sont prises après avis de la Cour suprême et entrent en vigueur dès leur adoption par le Conseil des Ministres. Elles deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'a pas été déposé dans le délai imparti par la loi d'habilitation.

3. Le choix du type d'actes réglementaires à prendre doit également être pertinent

- 3.1. Le choix du type d'actes réglementaires le mieux adapté à l'objet traité est la première question à résoudre à l'intérieur du domaine réglementaire puisque la Constitution ne le précise que rarement. Le choix résultera surtout d'une analyse de la position hiérarchique de l'auteur de l'acte à prendre, de la prise en compte de la nature et de l'importance de la matière traitée (affaire nationale ou locale) et de l'examen des dispositions des textes à appliquer, etc. La deuxième question à se poser concerne la nécessité pour chaque ministre de se conformer aux matières entrant dans son domaine de compétences propre qui est déterminé par le décret fixant les « attributions spécifiques » des membres du Gouvernement et, le cas échéant, par le décret portant « répartition des services et organismes publics entre la Primature et les départements ministériels. » Ces deux décrets sont actualisés à l'occasion de la constitution du Gouvernement ou à la suite d'un remaniement partiel. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, les ministres doivent également tenir compte de nombreux textes particuliers et des principes généraux du droit.
- 3.2. Les actes réglementaires comprennent les décrets (décrets réglementaires et décrets individuels, décrets pris en Conseil des Ministres et décrets simples), les arrêtés (arrêtés réglementaires, arrêtés individuels), les décisions, circulaires, directives administratives et autres.

3.2.1. Décrets pris en Conseil des Ministres

Les décrets délibérés en Conseil des Ministres sont signés par le Président de la République. Ils sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. Ils comportent la mention « Statuant en Conseil des Ministres ».

Un décret doit être délibéré en Conseil des Ministres dès lors qu'un texte le prévoit. Toutefois, il n'est pas interdit qu'une question relevant du domaine réglementaire puisse faire l'objet d'un décret pris en Conseil des Ministres alors même qu'aucun texte ne le prévoit. La seule conséquence à en tirer est l'obligation de respecter le parallélisme des formes quand il s'agira de modifier ultérieurement ledit décret.

3.2.2. Décrets simples

Sont qualifiés de décrets simples les décrets qui n'ont pas été soumis à l'avis de la Cour suprême avant leur adoption. De tels décrets sont ceux qui n'ont pas été soumis à la délibération et à l'adoption du Conseil des Ministres et qui sont signés soit du Président de la République soit du Premier ministre.

Les décrets simples du Président de la République, il s'agit en général, des décrets individuels (Décret de nomination des membres des services propres de la Présidence de la République). Les décrets réglementaires simples du Président de la République sont ceux relatifs à l'organisation et aux modalités de fonctionnement des services de la Présidence de la République, à la délégation de certains de ses pouvoirs ou à la nomination d'autorités administratives indépendantes, ou encore ceux pris en tant que chef suprême des armées et président du Conseil supérieur de la Magistrature.

Quant aux décrets simples du Premier ministre, ils constituent le mode normal d'exercice du pouvoir d'exécution des lois et du pouvoir réglementaire conférés au Chef du Gouvernement par l'article 55 de la Constitution. Ces décrets sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution et doivent être soumis à l'avis de la Cour suprême toutes les fois qu'ils affectent les droits et obligations des citoyens, intéressent les droits fondamentaux de la personne humaine ou sont relatifs aux droits sociaux et au droit du travail. Par conséquent, très peu de décrets du Premier ministre mériteront l'appellation de décrets simples : décrets de nomination au sein des services propres du Premier ministre et décrets en fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement, certains décrets portant création d'organismes consultatifs et de structures ad hoc, décrets portant délégation de pouvoir, etc.

Les décrets de nomination et de fin de fonction du Premier ministre et des membres du Gouvernement doivent être classés parmi les décrets simples et ne sont pas à ce titre soumis au Conseil des Ministres ou à l'avis de la Cour suprême conformément à l'article 38 de la Constitution.

3.2.3. Arrêtés

Les arrêtés, réglementaires ou individuels, sont principalement du ressort des ministres qui les signent ou délèguent la signature à leurs collaborateurs.

En effet, les ministres peuvent prendre des arrêtés individuels dans la mesure où un texte leur délègue cette compétence et procéder aux nominations dans les services placés sous leur autorité, à l'exception des nominations aux emplois supérieurs pourvues par décret pris en Conseil des ministres. Ils peuvent être également rendus compétents par un texte particulier pour procéder à des désignations ou nominations au sein d'organismes placés auprès d'eux ou sous leur tutelle ou sous leur contrôle.

C'est dire aussi que les ministres ne sont compétents pour prendre des mesures réglementaires qu'en vertu de textes leur ayant explicitement donné cette compétence et pour un objet clairement délimité ou en application de la jurisprudence ci-dessous mentionnée dont le champ d'application est aujourd'hui réduit à l'organisation des services du ministère.

En effet, la jurisprudence reconnaît aux ministres comme à tout chef de service le pouvoir de réglementer l'organisation et le fonctionnement des services placés sous leur autorité. Ils peuvent ainsi créer, par arrêté, des organismes à caractère consultatif. Toutefois, si l'organisme à créer doit avoir une dimension interministérielle (attributions et composition), il convient de se référer au Premier ministre pour sa création.

3.2.4. Circulaires, directives administratives, notes de service ou instructions

3.2.4.1. Les circulaires, directives administratives, notes de service ou instructions constituent en principe des moyens de communication entre les administrations et leurs agents ou entre celles-ci et les citoyens en vue d'exposer les lignes directrices d'une politique publique, fixer les règles de fonctionnement des services ou commenter et orienter l'application des lois et règlements. Elles revêtent une double utilité. D'une part, elles servent à résumer la réglementation applicable, surtout lorsque celle-ci est énoncée dans plusieurs textes de rang hiérarchique différent. D'autre part, elles permettent aussi d'énoncer des directives d'interprétation et d'application de la réglementation afin de garantir un maximum d'uniformité dans le traitement des affaires et de faciliter le travail des agents de l'Administration.

3.2.4.2. Le régime juridique des circulaires est principalement déterminé par leur contenu. Celles-ci sont en principe dépourvues de caractère normatif. Elles n'ont aucune force obligatoire à l'égard des particuliers qui ne peuvent s'en servir que comme éléments d'information. Elles lient uniquement les agents concernés, soumis au

pouvoir hiérarchique du ministre compétent pour des textes interprétés et commentés.

- 3.2.4.3. Le caractère non normatif des circulaires entraîne plusieurs conséquences :
- sous le couvert d'une interprétation, il ne peut être énoncé des obligations ou des droits nouveaux ;
 - dans un acte normatif, il n'y a pas à renvoyer à des circulaires existantes ou à en prendre.
- 3.2.4.4. Une circulaire ne peut être une condition nécessaire à l'entrée en vigueur d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté parce qu'elle n'est destinée qu'à exposer l'état du droit résultant de la loi ou du règlement qui justifie son intervention. Elle ne saurait valablement en ajouter à cet état du droit soit en édictant de nouvelles normes, soit en donnant une interprétation erronée.
- 3.2.4.5. La superposition des circulaires est source d'incertitude pour la bonne interprétation des textes. Elle doit être évitée afin qu'elle ne nuise à l'efficacité de l'action administrative. C'est dire que l'ensemble des circulaires se rapportant à divers textes traitant des objets liés doivent être lues et fondues en une seule circulaire.
- 3.2.4.6. Les directives sont en général des orientations au vu desquelles les décisions individuelles sont prises par les autorités qui en sont les destinataires en application de la loi ou du règlement. Elles sont nécessaires lorsque les textes accordent une marge d'appréciation aux autorités investies du pouvoir de décision, auxquels cas, il importe de les orienter dans un sens déterminé, de manière à écarter tout risque d'application contraire, toute prise en considération de la situation individuelle de l'agent ou du citoyen. Par ailleurs, une circulaire peut comporter des directives.
- 3.2.4.7. Les circulaires, directives et instructions constituent en fait soit des outils de travail pour les services destinataires, soit des documents d'information pour les usagers. Elles visent à assurer une application uniforme de la loi, en expliquant davantage les règles édictées ou en précisant les modalités pratiques d'application. Elles peuvent ainsi comporter une interprétation du droit positif ou une description de procédures administratives. Elles contribuent au renforcement de l'information des citoyens et des services techniques sur la modification des règles de droit intervenue et ses conséquences sur leurs droits et obligations et édifient les usagers et les services techniques sur des points paraissant encore obscurs dans les textes constituant leur fondement.
- 3.2.4.8. Les circulaires, directives et instructions peuvent avoir de véritables portées normatives. Elles ont vocation à renforcer ou compléter l'état de droit existant et sont donc susceptibles de recours en annulation devant la Cour suprême (section

administrative) ou les tribunaux administratifs (instructions émises par des autorités déconcentrées) en cas de violation avérée d'une norme supérieure (loi, ordonnance, décret ou arrêté) ou d'un principe général de droit.

- 3.3. Le Gouvernement a l'obligation de veiller au respect strict des matières pour lesquelles l'habilitation législative a été donnée et de la date limite fixée pour le dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances prises. A cet effet, il convient d'introduire à l'approbation du Conseil des Ministres les projets d'ordonnance en même temps que les projets de loi de ratification y afférentes. Il convient aussi de solliciter l'habilitation législative sur la base de la situation des projets de texte mis au point si l'on s'oblige à respecter les démarches préalables à l'élaboration des textes, sauf si l'habilitation sollicitée se rattache à l'exécution d'un programme spécifique.

SECTION III : PRECAUTIONS COMPLEMENTAIRES

1. Le Premier ministre est consulté sur toute initiative de textes non inscrits dans le Programme de travail du Gouvernement

Le ministre responsable informe le Premier ministre de son initiative d'engager l'élaboration d'un texte législatif et réglementaire qui n'a pas fait l'objet d'une inscription au Programme de travail gouvernemental et qui n'entre pas dans le cadre de l'application de textes hiérarchiquement supérieurs. Il le fait lorsque le Premier ministre est appelé à se prononcer sur le texte à élaborer. Par suite, il engage les études préalables et les concertations nécessaires, en particulier avec le ministre chargé des finances, le ministre chargé de la justice ou le ministre chargé de la fonction publique selon le cas. Il est responsable de la rédaction des avant-projets de texte.

2. Un temps suffisant doit être consacré à la rédaction des projets de texte

Il est utile de consacrer suffisamment de temps à la rédaction des avant-projets de texte en vue de déceler les erreurs et imperfections rédactionnelles et de prévenir les risques d'interprétation contradictoire.

En effet, les cadres commis à la rédaction doivent disposer de suffisamment de temps leur permettant de relire les textes rédigés par eux-mêmes et de les faire lire par des personnes étrangères au processus de rédaction. Il s'agit de prendre du recul par rapport au texte rédigé quelques jours au moins et le relire plus tard, sans préjudice de la tenue prochaine des réunions interministérielles. Dans tous les cas, il convient de faire lire les projets de texte finalisés par des personnes non encore impliquées dans le processus d'élaboration afin de recueillir leurs commentaires et observations.

3. Le ministre doit impliquer les groupes d'intérêts concernés au processus de validation des avant-projets de texte

- 3.1. Il est nécessaire de consulter et d'impliquer au processus préparatoire tous les groupes d'intérêts qui pourront être intéressés par les textes législatifs et réglementaires en formation.
- 3.2. Les projets de texte sont rédigés principalement au niveau des secrétariats généraux et des cabinets des départements ministériels. A ce niveau, il convient d'associer étroitement les juristes et les spécialistes à l'élaboration des projets de texte législatif et réglementaire. Il est également utile de désigner un conseiller technique ou tout autre cadre du département concerné pour servir de point focal aux autres départements ministériels et organismes publics ainsi qu'aux organisations de la société civile intéressés par les textes envisagés.

3.3. La possibilité qui est offerte aux ministres de consulter la Cour suprême sur les difficultés juridiques qu'ils rencontrent et de s'assurer des services des conseillers à la section administrative de la Cour suprême pour la rédaction des actes législatifs ou réglementaires, doit être exploitée à bon escient.

3.4. La langue officielle étant le français, il convient de consulter, pendant le processus de rédaction, les dictionnaires de français, le lexique des termes juridiques, les précis de grammaire et d'orthographe, les ouvrages de droit constitutionnel, de droit administratif ou de science administrative.

4. Il convient de suivre l'évolution du droit positif pendant toute la phase de rédaction des projets de texte, de contrôler la mise à jour et l'exactitude des textes consolidés.

4.1. La plupart des textes intervenant de nos jours sont des textes de modification, d'abrogation totale ou de consolidation du droit existant. De ce point de vue, les cadres chargés de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires s'efforceront de suivre constamment les évolutions du droit positif interne pendant toute la phase de rédaction. Ils ne doivent introduire les avant-projets de texte initiés dans les circuits d'adoption qu'après s'être assurés que le droit existant n'a pas évolué et que la base juridique retenue demeure pertinente.

4.2. Par la même occasion, les rédacteurs pourront s'inspirer des expériences et des législations étrangères et suivre les évolutions du droit international afin d'éviter que les règles à édicter ne deviennent rapidement caduques. A cet effet, les services de documentation et d'information procèdent à la collecte et à la mise à la disposition des rédacteurs de la documentation et des informations pertinentes : Constitution, lois et décrets ainsi que les textes modificatifs subséquents.

4.3. La rédaction des projets de texte législatif ou réglementaire ainsi que des documents qui les accompagnent doit être claire, sobre et grammaticalement correcte.

5. La qualité des textes normatifs à édicter doit être un objectif poursuivi par les rédacteurs

L'intelligibilité et l'accessibilité des textes législatifs et réglementaires, l'exhaustivité de la réglementation, le caractère normatif des dispositions et l'agencement cohérent et logique des dispositions des textes, constituent des objectifs de bonne rédaction.

5.1. Intelligibilité et accessibilité des textes législatifs et réglementaires

L'intelligibilité et l'accessibilité des lois et des règlements constituent des objectifs de bonne rédaction à poursuivre par le rédacteur.

L'intelligibilité de la loi s'entend comme la garantie que le contenu de ladite loi peut être compris par tout citoyen intéressé par elle, tout en veillant à l'emploi correct des mots et expressions utilisés. Elle est recherchée, notamment, par le choix d'un vocabulaire adéquat et précis et la construction de phrases simples et courtes et constitue une préoccupation de premier ordre pour les sujets de droit. Ceux-ci doivent pouvoir comprendre facilement le texte adopté afin de l'appliquer et de l'observer. Pour ce faire, les mots et expressions utilisés doivent être adaptés au contexte et à l'objectif poursuivi et refléter exactement l'intention à exprimer.

Quant à l'accessibilité, elle signifie qu'aucun obstacle n'est opposé à l'accès matériel au texte édicté à travers une large diffusion. Elle nécessite le développement de la publication électronique et une large et régulière diffusion du Journal et des bulletins officiels. Cet objectif est pris en charge par le Secrétariat général du Gouvernement à titre principal et par les services d'information et de communication de chaque département ministériel.

Aux fins ci-dessus évoquées, les dispositions doivent être suffisamment précises, claires et sans équivoques afin de prémunir tous les sujets de droit contre le risque d'arbitraire des autorités d'application.

5.2. Exhaustivité de la réglementation

Il s'agit de traiter de l'ensemble des aspects des problèmes posés sans pour autant supprimer toute marge d'interprétation des autorités chargées de l'application des textes à édicter. Il ne s'agit pas non plus de s'éloigner de l'objet du texte et d'embrasser des préoccupations diverses qui sont dépourvues de tout lien pertinent entre elles et avec l'objet principal même du texte.

5.3. Exclusivité du caractère normatif des dispositions

Le dispositif des lois et règlements est l'ensemble des règles énoncées par le texte qui modifient l'ordonnement juridique, qui accordent des droits ou imposent des obligations. A cet égard, il ne doit pas comporter des proclamations ou des déclarations d'intention telles que :

- de simples recommandations ;
- des instructions données à l'administration en vue d'assurer l'application de l'acte ;
- l'annonce d'une intention ;
- la constatation d'un fait ;
- le commentaire ou la justification de l'acte ;
- l'affirmation selon laquelle le pouvoir exécutif agira dans les limites de ses pouvoirs ;
- l'annonce de l'objet des articles suivants ;
- des circulaires interprétatives.

Le dispositif des textes législatifs et réglementaires doit être constitué exclusivement de règles qui ont une portée juridique, qui créent sans équivoque des droits et des obligations.

5.4. **Structuration cohérente et logique des textes**

Un texte législatif ou réglementaire doit être structuré de manière cohérente et logique et comporter, en principe, les parties suivantes : l'intitulé, le visa, le dispositif, les signatures et, le cas échéant, les annexes. La Constitution, les traités et conventions internationaux comportent souvent des préambules qui énoncent le plus souvent des considérations philosophiques ou morales.

L'ensemble des dispositions du dispositif sont regroupés à l'intérieur de divisions et subdivisions de manière cohérente et logique (des dispositions générales ou communes aux dispositions particulières). Il en va de même pour les autres compartiments d'un texte législatif et réglementaire. Il y a toujours un ordre et une logique à respecter :

- formulation de l'intitulé : genre de texte, numérotation et date, intitulé (objet même) du texte ;
- visas : énumération suivant un ordre hiérarchique et chronologique ;
- les signatures : ordre hiérarchique dans le positionnement des autorités signataires, de la gauche vers la droite.

**CHAPITRE III : STRUCTURE, REGLES ET PRINCIPES
APPLICABLES A LA REDACTION DES TEXTES
LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

SECTION I : INTITULE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Les textes législatifs et réglementaires comportent « obligatoirement » un intitulé. Il en est de même pour les traités, accords ou conventions internationaux. L'intitulé est destiné à identifier un texte en renseignant sur sa nature, sa date et son objet. Il indique de manière claire, précise et concise l'objet essentiel du texte.
2. Comme évoqué ci-dessus, l'intitulé remplit deux fonctions essentielles. D'abord, il permet de savoir directement l'objet du texte sans l'avoir parcouru. Ensuite, il facilite l'identification du texte par rapport à d'autres textes de même nature et de la même date. Il permet ainsi de distinguer un texte qui ne comporte pas de numéro d'identification d'un autre texte du même type et de la même date.
3. Il faut éviter dans la formulation de l'intitulé, l'emploi de mots et d'expressions qui reflètent un point de vue subjectif sur le texte, qui traduisent des jugements de valeur ou expriment une ambition, tels que « modernisation », « amélioration », « promotion » ou « renforcement ». Force est cependant de constater que les processus de réforme de l'Etat, de l'Administration et de la gouvernance en cours dans nos Etats, conduisent les pouvoirs publics à recourir à de tels mots ou expressions en vue de mettre en relief la volonté politique dont le texte est porteur.
4. L'intitulé est précédé de la dénomination du type de l'acte législatif ou réglementaire (loi, ordonnance, décret, arrêté, circulaire, décision, etc.), suivie d'un numéro d'ordre et de la date du texte (Loi N°... du relative à....).

Pour les lois, ordonnances, décrets et arrêtés ministériels, le numéro d'ordre est donné par le Secrétariat général du Gouvernement. Pour les autres actes réglementaires et conventionnels, il est donné par l'auteur du texte. La numérotation est annuelle, continue et par type d'acte aussi bien au niveau du Secrétariat général du Gouvernement qu'au niveau des autres services émetteurs.

Pour les actes réglementaires, « la date est celle de la signature par l'auteur » qui est le Président de la République (pour les ordonnances et les décrets pris en Conseil des Ministres). Pour les lois, « la date est celle de la publication au Journal officiel de la République » et non de la délibération par l'Assemblée nationale.

5. L'intitulé n'a aucune valeur normative, aucune force obligatoire. Il ne renferme pas de règles de droit, même s'il a été introduit ou modifié par une disposition législative ou réglementaire. Il reste normalement invariable, quelles que soient les modifications apportées ultérieurement au texte primitif. S'il doit être modifié, il est souhaitable qu'une disposition du texte modificatif le prescrive afin d'éviter toute confusion. Le cas échéant, il convient d'opter pour l'abrogation totale du texte à modifier si l'importance des changements le justifie.

6. Pour un texte modifiant ou complétant un texte législatif ou réglementaire antérieur, il convient en principe d'inclure dans l'intitulé du texte modificatif, s'il s'agit d'un texte réglementaire, une mention du texte à modifier. Le texte modifié est désigné par son numéro, sa date et son intitulé. L'objet propre du nouveau texte n'apparaît pas, en principe, dans l'intitulé : « Décret N° 98-308/P-RM du 18 septembre 1998 portant modification du décret N° 98-179/P-RM du 13 mai 1998 portant convocation du collège électoral pour l'élection des conseillers communaux dans certaines communes ». Par contre, il n'est pas d'usage de mentionner dans l'intitulé d'un projet de loi ou d'ordonnance modifiant ou complétant un texte législatif antérieur, une référence au texte modifié ou complété.
7. Le souci de mettre en évidence l'objet essentiel du texte peut souvent conduire à supprimer toute référence au texte à modifier. De même, quand le texte modifie ou complète plusieurs textes antérieurs, on s'abstient en général de mentionner ceux-ci dans son intitulé.
8. En présence d'un projet de texte ayant pour objet de régler des questions diverses, on retient généralement l'intitulé « portant diverses dispositions relatives à... » : Décret N°96-178/PR-RM du 13 juin 1996 portant application de diverses dispositions de la loi N°92-020 du 20 septembre 1992 portant code du travail en République du Mali. Mais s'il est possible de dégager un thème dominant ou sur lequel l'attention mérite d'être appelée, l'intitulé du projet peut le faire.
9. L'intitulé de certains textes est plus ou moins indiqué par des textes généraux. Ainsi, l'intitulé des lois de finances de l'année précisera qu'il s'agit d'une loi de finances et indiquera l'année à laquelle elle se rapporte : « Loi N°20... du. 20.. portant loi de finances 20... » Il en est de même pour les lois de finances rectificatives ou de règlement. Celui d'un décret déclarant une opération d'utilité publique indiquera de manière précise l'opération dont il s'agit (Décret déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la route...).
10. L'intitulé des actes individuels doit seulement faire référence à la fonction à exercer, au poste à occuper, au grade conféré, etc. Le nom de la personne concernée ne doit apparaître que dans le dispositif du texte, avec tous les éléments contribuant à son identification complète et sans équivoque.
11. La mention relative à l'auteur de l'acte réglementaire s'interpose entre l'intitulé et les visas : « Le Président de la République », « Le Premier ministre », « Le ministre de... », « Le directeur de ... ».
12. Le dispositif des textes législatifs et réglementaires peut comprendre plusieurs divisions et subdivisions. Chacune de ces divisions et subdivisions doit avoir « un titre » qui correspond à une sorte d'intitulé puisqu'il résume l'objet principal des articles qui forment la division ou la subdivision du texte :

- « Titre II : Des mesures de protection contre le tabac » ;
- « Chapitre I : Du Comité national de contrôle du tabac. »

- 13.** Les articles ne comportent pas de titres à part entière. Il faut éviter d'induire en erreur les citoyens sur le contenu des articles à travers l'attribution de titres.
- 14.** Aucun article ne doit rester, en principe, en dehors des regroupements. S'il s'agit d'un article unique ou de quelques articles, on peut se passer de la division du dispositif.
- 15.** Les visas suivent l'intitulé du texte. Dans certains pays, ils commencent par l'indication des ministres rapporteurs : « Sur le rapport du ministre.... ».

SECTION II : VISAS DES TEXTES

1. Les visas sont des moyens d'information sur le respect des règles de compétences et de procédures

- 1.1. En règle générale, les projets de loi ne comportent pas de visas, même si la Constitution a été parfois visée dans certains projets de loi.
- 1.2. Les visas servent principalement à renseigner sur les fondements des compétences des autorités administratives qui prennent l'initiative de l'élaboration des textes, sur les limites des dispositions des actes à édicter ainsi que sur l'accomplissement des consultations préalables afférentes à leur édicition. Ils doivent être soigneusement rédigés puisqu'ils rendent compte des textes dont le projet de texte fait application, modifie ou complète et du respect des procédures de consultation.
- 1.3. Les visas doivent être recensés et mentionnés de manière exhaustive. Le recours au mot « notamment » pour se soustraire de la contrainte de rédiger tous les visas nécessaires est déconseillé parce qu'il laisse supposer que le rédacteur ne maîtrise pas l'ensemble des visas relatifs à la question traitée.
- 1.4. Les visas n'ont pas de portée juridique propre. L'omission ou l'erreur dans l'énumération des visas n'est pas de nature à entacher la régularité juridique des actes réglementaires.

2. La rédaction des visas appelle d'autres remarques particulières

- 2.1. Il ne doit être visé que les seuls textes qui servent de fondement juridique aux dispositions du projet de texte ou auxquelles celles-ci dérogent ainsi que les textes qui y sont éventuellement cités. En revanche, il est possible de viser un texte qui détermine le champ d'application d'une disposition du projet de texte, par exemple un texte qui définit les catégories de personnes pour lesquelles le projet crée des droits ou des obligations.
- 2.2. Constitue une bonne pratique dans l'énumération des visas, le fait de préciser exactement les articles ou les divisions des textes visés, comme par exemple « Vu l'article 2 de la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions » ou « Vu la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions en ses articles 2 et 11. » Une telle précision de rédaction des visas est de nature à faciliter l'analyse de la pertinence des dispositions du projet de texte.
- 2.3. Les visas d'un projet modifiant un autre texte ne comportent que les visas pertinents par rapport aux dispositions modifiées. Le texte que le projet a pour objet de modifier ou de compléter est toujours visé.

- 2.4. Un texte en vigueur qui est entièrement abrogé dans le projet de texte n'est pas visé. Par contre, un texte que l'on abroge partiellement dans le projet de texte est visé.
- 2.5. Un texte ayant eu pour seul objet de modifier un texte antérieur ne doit pas être visé ; le texte à viser est le texte antérieur modifié et, au besoin, avec la mention des modifications effectuées.
- 2.6. Lorsqu'un texte est pris pour l'application ou la transposition d'une directive communautaire, celle-ci doit être visée dans le texte. A titre d'exemple, la directive N°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire Ouest africaine a été visée dans le décret N°08-485/P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.
- 2.7. Eu égard à la hiérarchie des normes, il n'est pas d'usage de viser un arrêté ministériel dans un décret pris en Conseil des Ministres, sauf en matière de délégation de signature, lorsqu'un arrêté détermine un élément de cette délégation.
- 2.8. Les consultations préalables obligatoires sont visées au même titre que les lois et règlements.
- 2.9. Lorsqu'un décret doit, pour l'exécution d'une décision de justice, comporter des dispositions rétroactives, la décision de justice doit être mentionnée dans les visas (décret de réintégration d'un magistrat radié à tort).
- 2.10. Pour les décrets qui doivent être motivés, les considérants figurent dans le visa et en constituent la motivation (décret de révocation d'un maire).
- 2.11. Sont toujours visés les décrets portant respectivement nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement. Le décret fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement et, le cas échéant, le décret portant répartition des services publics entre la Primature et les départements ministériels doivent également être visés afin de renseigner sur la situation des ministres appelés à contresigner les textes proposés à l'adoption.
- 2.12. Le fait de viser la Constitution dans les textes réglementaires n'est pas nécessaire.
- 2.13. Chaque texte visé est désigné par son numéro, sa date et son intitulé complet et exact. Si le texte qui doit être visé a subi des modifications, il y a lieu de se limiter aux deux premiers textes et faire suivre de la mention « et textes modificatifs subséquents. »
- 2.14. Les avis des organismes dont la consultation est obligatoire sont toujours visés, avec leur date, immédiatement après l'ensemble des textes visés et avant la mention de la

consultation de la Cour suprême, s'agissant du cas des ordonnances : « Vu l'avis du Conseil national de la santé. »

- 2.15. L'organisme consulté qui n'a pas émis d'avis dans le délai imparti par les dispositions législatives ou réglementaires est réputé s'être prononcé en faveur du texte soumis à son avis. Dans ce cas, il est fait référence à l'acte par lequel l'organisme a été saisi en utilisant la formule : « Vu la saisine du ... en date du... ». Une telle mention (visa) vient après le visa des avis qui ont été effectivement rendus.
- 2.16. Un avis rendu hors délai mais en temps utile peut être visé et pris en compte. Pour les projets de loi et de décret, l'avis rendu hors délai mais en temps utile doit intervenir avant la délibération des projets de texte en Conseil des Ministres.
- 2.17. Les avis facultatifs ne sont pas visés. Ils ne font pas partie des visas nécessaires.

3. Les visas sont énumérés dans un ordre déterminé

- 3.1. Sont d'abord visés les textes, puis les consultations des organismes dont la consultation est obligatoire et, à la fin, s'il y a lieu, l'intervention de la Cour constitutionnelle (dissolution de l'Assemblée nationale) et de la Cour suprême.
- 3.2. L'ordre de présentation des textes visés procède en principe d'un classement hiérarchique, les textes d'une même catégorie étant classés selon l'ordre chronologique.

Les codes qui comportent à la fois des lois et des textes réglementaires sont normalement placés avant les lois et sont visés selon l'ordre alphabétique.

Les consultations obligatoires sont visées dans l'ordre chronologique en commençant par les avis explicitement rendus, puis par les références des lettres de saisine pour les organismes qui n'ont pas rendu d'avis.

La mention « La Cour suprême entendue » qui ferme la liste des visas pour les projets d'ordonnance, précède celle de la délibération du Conseil des Ministres : « Statuant en Conseil des Ministres ».

- 3.3. Les décrets portant nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement, quelle que soit leur date, sont cités après tous les visas et avant la mention « Statuant en Conseil des Ministres » : d'abord celui du Premier ministre, ensuite ceux relatifs à la composition du Gouvernement.
- 3.4. L'ordre de présentation des visas ci-dessus décrit se présente comme suit :
 - la Constitution ;
 - les traités et accords internationaux ;

- les règlements et directives communautaires ;
- les lois organiques ;
- les codes ;
- les lois ordinaires ;
- les décrets (généraux) ;
- les consultations obligatoires (avis formels, référence des lettres de saisine);
- les décisions de justice rendues et les considérants ;
- le décret portant nomination du Premier ministre ;
- le décret portant nomination des membres du Gouvernement.

SECTION III : DISPOSITIF DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Le dispositif est la partie centrale des lois et des règlements

- 1.1. Un texte normatif énonce des dispositions obligatoires qui modifient l'ordre juridique existant. Il autorise, ordonne, interdit, accorde des droits ou impose des obligations. A ce titre, il ne doit nullement comporter de dispositions dépourvues de toute portée juridique. C'est cet ensemble de règles qui forment le dispositif.
- 1.2. En effet, le dispositif ne doit pas comporter des proclamations ou des déclarations d'intention, même s'il est constaté que celui des « lois d'orientation et de programme » comporte souvent de telles proclamations ou déclarations, qui ont plutôt leur place dans les rapports de présentation.
- 1.3. Il faut éviter, dans le dispositif, de s'éloigner de l'objet du texte, en faisant un amalgame des questions traitées. Ainsi, il n'est pas pertinent de procéder à la création d'organismes publics dans les lois d'orientation, en méconnaissance des principes et règles édictés en la matière.
- 1.4. Concernant les décrets d'application, il convient de préciser expressément le type de décrets à prendre, en prenant le soin d'ajouter la mention « pris en Conseil des Ministres » à ceux devant être délibérés en Conseil des Ministres. Même s'il n'est pas admis ailleurs que le législateur donne une telle précision, celle-ci a l'avantage d'éviter toute équivoque concernant l'exercice du pouvoir réglementaire autonome du Premier ministre. Sous réserve de cette précision, il faut en déduire qu'il s'agit d'un décret du Premier ministre qui est le détenteur du pouvoir réglementaire.
- 3.5. Les dispositifs des textes normatifs sont annoncés par des clauses introductives comme suit :
 - « A délibéré et adopté la loi dont la teneur suit : » ;
 - « Ordonne : » ;
 - « Décrète : » ;
 - « Arrête : » ;
 - « Décide », etc.

2. Les textes législatifs et réglementaires peuvent comporter diverses catégories de dispositions

L'auteur a ainsi le choix entre quatre principales catégories de dispositions ou leur combinaison. Il s'agit :

- 2.1. des **dispositions autonomes** qui énoncent des règles nouvelles sans intervenir dans des actes existants ;

- 2.2. des **dispositions modificatives** qui interviennent dans des textes existants, par exemple :
- soit en complétant des articles, sous la forme d'insertions de mots, de phrases, d'alinéas, de paragraphes ;
 - soit en remplaçant totalement ou partiellement des articles ;
 - soit en insérant de nouveaux articles ;
 - soit en abrogeant totalement ou partiellement des articles (sans remplacement) ;
 - soit en retirant totalement ou partiellement des articles, de telle sorte que ces articles sont censés n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effet ;
- 2.3. des **dispositions abrogatoires**, c'est-à-dire des dispositions qui suppriment complètement un ou plusieurs actes existants pour l'avenir ;
- 2.4. des **dispositions de retrait**, c'est-à-dire des dispositions qui suppriment complètement un ou plusieurs actes existants avec effet rétroactif, de telle sorte que ces actes sont censés n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effet.

Le choix à effectuer dépend de plusieurs facteurs dont :

- l'existence de textes dans le domaine à réglementer et plus généralement, l'existence de textes sur lesquels les règles nouvelles peuvent avoir une incidence ;
 - la compatibilité des règles nouvelles avec les actes existants ;
 - l'importance de la réforme.
- 2.5. Dans la perspective d'un agencement logique et cohérent, le dispositif des textes comporte, dans l'ordre qui suit, les catégories de dispositions ci-après :
- une disposition énonçant l'objet du texte ;
 - des dispositions autonomes qui énoncent des règles nouvelles sans intervenir formellement dans des textes existants (dispositions communes, générales ou spécifiques) ;
 - des dispositions modificatives qui interviennent formellement dans un ou plusieurs textes existants, soit en complétant des dispositions, soit en remplaçant ou en supprimant des dispositions, soit en ajoutant des dispositions nouvelles ;
 - des dispositions qui suppriment un ou plusieurs textes existants, soit pour l'avenir (abrogation), soit rétroactivement (retrait) ;
 - des dispositions transitoires qui facilitent le passage de l'application des règles anciennes aux règles nouvelles ;
 - une disposition ou des dispositions dérogeant au droit commun en matière d'entrée en vigueur des textes (dispositions finales) ;
 - une disposition relative au champ d'application temporel des règles nouvelles qui leur donne effet à une date antérieure à leur publication (dispositions finales) ;
 - une disposition désignant l'autorité chargée de son exécution (article d'exécution ou « exécutoire »).

3. Concernant les diverses catégories de dispositions, doivent être observés les principes et règles de rédaction ci-après :

3.1. Dispositions modificatives

- 3.1.1. Il convient de remarquer que l'insertion de dispositions modificatives n'est pas beaucoup utilisée au Mali. Dans la plupart des cas, il est préféré l'abrogation totale du texte existant et la rédaction intégrale du nouveau texte. Certes, ce choix comporte moins de contraintes rédactionnelles, mais il comporte aussi le risque de la réouverture de débats sur des dispositions acceptées au terme de compromis et de consensus obtenus dans des contextes particuliers ou celui d'abroger à tort des dispositions qui sont pourtant nécessaires à la mise en œuvre du nouveau régime juridique.
- 3.1.2. Une disposition modificative vise à modifier un texte existant en s'y intégrant. Elle intervient formellement dans l'acte existant, soit en complétant, en remplaçant ou en supprimant des dispositions existantes, soit en y ajoutant des dispositions nouvelles. L'insertion d'une disposition modificative emporte à la reprise de la division du dispositif ou de l'annexe du texte modifié.
- 3.1.3. Le texte à modifier est toujours celui en vigueur, c'est – à – dire dans sa rédaction consolidée et intégrant les modifications antérieures. On ne modifie pas un texte modificatif parce que ses dispositions sont censées avoir été incorporées au texte mère. Le texte modificatif peut seulement être modifié avant son entrée en vigueur si les circonstances l'exigent.
- 3.1.4. Les textes à modifier sont mentionnés dans les visas.
- 3.1.5. Il est préconisé l'insertion de dispositions modificatives lorsque l'articulation des règles nouvelles aux dispositions existantes exige une modification formelle pour assurer leur cohérence ou leur bonne compréhension. Par contre, lorsque les dispositions existantes sont incompatibles en tout ou en partie avec les règles nouvelles, il convient d'abroger les dispositions existantes ou les modifier afin qu'elles soient compatibles avec les règles nouvelles. Si elles touchent à la quasi-totalité des dispositions du texte mère, les règles nouvelles ne doivent pas être présentées sous forme de dispositions modificatives ; elles doivent plutôt être présentées sous forme de dispositions autonomes accompagnées d'une disposition abrogeant entièrement le texte mère.
- 3.1.6. Lorsqu'il s'agit d'étendre ou de restreindre le champ d'application d'un texte, il convient de rédiger une disposition modificative adaptant formellement ledit champ d'application. S'il s'agit de rédiger une disposition autonome applicable ou non à une situation déterminée, il convient de donner à la disposition modificative une portée adaptée aux circonstances.

- 3.1.7. Lorsque les modifications envisagées s'ajoutent à plusieurs modifications antérieures, il convient d'abroger et de remplacer, selon le cas, l'article, la division ou le texte afin d'éviter la rupture des liens logiques et les insuffisances rédactionnelles préjudiciables à la compréhension du texte. Les progrès réalisés dans le domaine de l'informatique permettent aujourd'hui de consolider les textes au fur et à mesure des modifications successives qu'ils subissent. En cas d'abrogation d'un article entier, il y a lieu de réajuster la numérotation à l'occasion de la mise à jour du texte, en l'annonçant, par exemple, dans une disposition transitoire.
- 3.1.8. Pour les modifications mineures dont l'étendue ne concerne que des mots (changement de date, chiffres ou mots) ou de membres de phrases (nouvelle dénomination d'une institution), il n'y a pas lieu de procéder à la réécriture de l'article ou de la subdivision d'article. Il suffit d'insérer les modifications souhaitées dans le texte original. A cet effet, deux possibilités s'offrent au rédacteur :
- soit, il indique la disposition à modifier et le type de modification à réaliser par une phrase introductive et après les deux points « : » de cette phrase introductive, il énonce le contenu de la modification ;
 - soit, il désigne la disposition du texte à modifier et énonce ensuite directement la modification ; ex. : dans l'article 18, le montant « 50 000 » est supprimé et remplacé par « 100 000. »
- 3.1.9. Lorsqu'il s'agit de modifier plusieurs articles d'un même acte législatif ou réglementaire, il convient de rédiger un article modificatif pour chaque article à modifier, eu égard au principe du vote article par article et au souci d'offrir une présentation claire de toutes les modifications introduites dans le texte modifié.
- 3.1.10. Pour la numérotation des articles et divisions, le niveau d'insertion doit être indiqué « après » ou « avant » tel article ou telle division. Dans ces cas, le processus de consolidation du texte doit préserver la numérotation initiale de façon continue. Le cas échéant, s'agissant des articles, les articles insérés prennent la numérotation de l'article mère suivi d'un numéro d'ordre qui lui est propre : article 2-1 ; article 2-2 ; article 2-3, etc.
- 3.1.11. En matière d'insertion de dispositions modificatives, les termes et expressions ci-après sont utilisés :
- Lorsqu'il y a remplacement d'un texte ancien par un texte nouveau, on utilise la formule « est remplacé par les dispositions suivantes » plutôt que d'écrire « est rédigé ainsi qu'il suit : » ou « est ainsi conçu ».
 - Lorsqu'on ajoute des dispositions nouvelles dans le texte que l'on modifie, on utilise les termes « ainsi rédigés ».

- Le verbe « abroger » est réservé à la suppression du texte ou de ses divisions (chapitres, articles).
- Lorsqu'il s'agit de faire disparaître un alinéa non identifié, une phrase, un mot, il convient d'employer le verbe « supprimer ». A cet égard, il y a lieu d'éviter d'écrire « est abrogé et remplacé » ou « supprimé et remplacé » ; le terme « est remplacé » est suffisant et valable. Il importe également de désigner avec précision la partie du texte que l'on supprime ou remplace.
- L'indication « le reste sans changement », qui est mise entre parenthèses et après des points de suspension, est réservée au cas où l'on modifie seulement le début d'une phrase ou d'un alinéa sans toucher à ce qui suit.

3.2. Dispositions abrogatoires

- 3.2.1. Une disposition abrogatoire est une disposition qui supprime partiellement ou totalement une ou plusieurs dispositions en vigueur. Lorsqu'elle supprime partiellement, la disposition abrogatoire peut avoir pour objet un article, une subdivision de l'article (y compris la simple suppression d'une phrase ou d'un mot), une division groupant des articles ou une annexe. Dans ces différents cas, il s'agit alors de dispositions modificatives.
- 3.2.2. Il peut être question d'abrogations totales, s'agissant des dispositions qui suppriment complètement une ou plusieurs dispositions pour l'avenir, par opposition aux dispositions de retrait (annulation).
- 3.2.3. L'abrogation supprime les dispositions pour l'avenir et n'est pas susceptible de remettre en cause les effets acquis qui appartiennent au passé. Il existe deux techniques : l'abrogation expresse et l'abrogation implicite.
- 3.2.4. L'abrogation expresse des dispositions existantes incompatibles avec les dispositions nouvelles est recommandée pour assurer la cohérence du droit applicable et pour garantir la sécurité juridique. Sans une abrogation expresse, le destinataire du texte ne saurait avec certitude le sort à réserver aux dispositions existantes. Celui-ci sera obligé de déduire lui-même l'abrogation implicite des actes existants qui lui semblent incompatibles avec les dispositions nouvelles.
- 3.2.5. Par prudence, on a tendance à préférer l'abrogation implicite à l'abrogation expresse parce que cette dernière expose le rédacteur au risque d'oublier telle ou telle disposition que l'édiction de la nouvelle norme remet en cause, en usant généralement la formule : « Toutes dispositions antérieures contraires sont abrogées ». En vérité, l'abrogation implicite traduit une méconnaissance de l'état exact du droit ou une analyse insuffisante de celui-ci par l'auteur du texte, celui-ci n'étant pas convaincu d'avoir visé toutes les dispositions ou tous les textes contraires ou incompatibles avec

les nouvelles règles qu'il entend édicter. Chacune des deux formes d'abrogation, abrogation expresse ou abrogation implicite, présente donc des avantages et des inconvénients. Le choix est alors fonction du degré de maîtrise des sujets traités par le rédacteur.

- 3.2.6. L'abrogation d'une disposition qui contient des dispositions modificatives et abrogatoires ne laisse pas survivre celles-ci, elle emporte aussi celle des dispositions modifiées ou abrogées telles qu'elles existaient avant leur modification ou leur abrogation.
- 3.2.7. Lorsque le texte à abroger a déjà subi des modifications, il n'y a pas lieu d'abroger séparément le texte initial et les textes qui l'ont modifié. Il faut plutôt abroger le texte initial en citant les modifications dont il a fait l'objet et qui sont toujours pertinentes.
- 3.2.8. La disposition qui abroge totalement un ou plusieurs actes figure parmi les dispositions finales, après les dispositions modificatives et avant les dispositions transitoires, l'entrée en vigueur et l'article d'exécution (exécutoire).
- 3.2.9. Il est souhaitable de prescrire, lors de la conception de nouveaux textes, l'abrogation de toutes les dispositions auxquelles le nouveau texte est appelé à se substituer parce que l'Administration est dans l'obligation d'abroger dans un délai raisonnable tout un règlement apparu illégal dès l'origine ou devenu illégal, après son édicton, à la suite de changements de circonstances de fait ou de droit.
- 3.2.10. L'abrogation peut être imposée par une évolution des normes supérieures. Si elle résulte d'une simple modification de la réglementation, elle peut ne pas être immédiate en cas de changement de circonstances.
- 3.2.11. La réécriture du texte implique nécessairement son abrogation dans sa rédaction antérieure.
- 3.2.12. L'abrogation d'une loi n'entraîne pas automatiquement celle des règlements qui ont été pris pour son application et qui restent conciliables avec la nouvelle législation. Lorsqu'un texte est abrogé, le sort réservé à ses textes d'application est examiné sous trois angles ainsi qu'il suit :
 - Si les textes d'application du texte abrogé ne trouvent pas un fondement juridique dans le nouveau texte, ils ne peuvent plus s'appliquer et doivent être abrogés expressément. Par souci de sécurité juridique, ils sont abrogés en même temps que l'ancien texte sur lequel ils se fondent.
 - Les textes d'application du texte abrogé sont maintenus lorsqu'ils trouvent un fondement juridique dans le nouveau texte. Leur abrogation ne constitue pas une obligation.

- Les textes d'application du texte abrogé sont maintenus en vigueur à titre transitoire lorsqu'ils ne trouvent pas un fondement juridique « suffisant » dans le nouveau texte. C'est – à – dire que seules certaines dispositions des textes d'application y trouvent un fondement. L'abrogation effective des textes d'application existants doit intervenir dans les meilleurs délais, parallèlement à la prise d'effet des nouveaux textes d'application.

3.2.13. Dans la formule « Les dispositions de l'article X sont abrogées et remplacées par les dispositions suivantes », le membre de phrase « et remplacées par les dispositions suivantes » est redondant et inutile.

3.3. **Dispositions transitoires**

3.3.1. Une disposition transitoire est une disposition destinée à permettre le passage du régime juridique en vigueur (ancien) au nouveau régime juridique en formation. Elle n'a qu'une justification et une existence limitées dans le temps.

3.3.2. Pour apprécier l'intérêt à prévoir des dispositions transitoires, il faut examiner les conséquences des règles nouvelles sur les situations qui sont nées sous l'empire des règles anciennes et qui se poursuivent. Ainsi, lorsque l'application des règles nouvelles n'est pas suffisamment prévisible pour les intéressés, il peut s'avérer opportun de maintenir l'application des règles anciennes aux situations en cours, en vue de leur permettre de s'y adapter. De telles situations se rencontrent généralement en matière de réglementation des questions statutaires, de retraite, de protection et de sécurité sociales ou concernant les régimes d'autorisation d'exercice de certaines activités professionnelles ou libertés publiques. Il faut donc appréhender toutes les conséquences des nouveaux textes sur les situations en cours. Le principe selon lequel nul n'a droit au maintien d'une règle générale doit être appliqué avec beaucoup de précautions.

3.3.3. Les dispositions transitoires qui se justifient par la suppression du régime ancien prennent logiquement place après les dispositions abrogatoires.

3.4. **Dispositions déterminant l'entrée en vigueur**

3.4.1. Une disposition fixant l'entrée en vigueur d'un texte législatif ou réglementaire est une disposition qui détermine la date à partir de laquelle celui-ci sera rendu obligatoire, applicable.

3.4.2. Lorsqu'un texte législatif ou réglementaire ne contient pas de dispositions fixant son entrée en vigueur, il entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel. Tel est le régime de droit commun. Toutefois, un texte juridique peut fixer de manière expresse la date de son entrée en vigueur, en dérogeant au droit commun.

Sous réserve de rétroactivité, cette date ne peut être antérieure à celle de la publication au Journal officiel.

- 3.4.3. La disposition fixant l'entrée en vigueur est insérée à la fin du texte, avant l'article d'exécution. La même disposition peut aussi fixer la fin de vigueur, en prescrivant que le texte concerné cesse d'être en vigueur à une date déterminée à l'avance. Lorsque cette date de fin de vigueur survient, le texte est considéré comme abrogé automatiquement, conformément à la volonté initiale de son auteur : il n'existe donc plus pour l'avenir et il ne peut plus être appliqué aux faits qui surviennent postérieurement au jour de sa fin de vigueur (cf. Décret N°2013-037/P-RM du 21 janvier 2013 portant convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire).

3.5. Article d'exécution

- 3.5.1. L'article d'exécution (ou article exécutoire) est la disposition qui désigne, dans les textes réglementaires, les autorités chargées de l'exécution d'un texte. Il permet de connaître les ministres responsables ou chargés de l'exécution, lesquels doivent être désignés par leur titre officiel.
- 3.5.2. L'article d'exécution n'attribue aucun pouvoir réglementaire. Il permet seulement de prendre les mesures administratives nécessaires à l'exécution d'un texte. Il ferme le dispositif du texte.
- 3.5.3. Il n'y a pas d'article d'exécution dans les lois.

4. Les dispositions réitératives sont prohibées à tous égards

- 4.1. Il faut éviter la pratique consistant à rappeler dans une norme inférieure les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure, en les reproduisant ou en les paraphasant parce que cela est de nature à exposer le texte inférieur à la censure du juge ou à susciter des interprétations contradictoires des dispositions de textes qui forment un tout. Elle doit être évitée même si elle est souvent faite dans un objectif pédagogique.
- 4.2. Il n'est pas également convenable de rappeler dans un texte les dispositions d'une norme de même rang hiérarchique en les reproduisant ou en les paraphasant, dès lors que cette norme est applicable en raison de son champ d'application propre.
- 4.3. Il faut aussi éviter de reconduire dans un texte l'obligation de respecter des règles qui sont déjà obligatoires en vertu de leur rang supérieur dans la hiérarchie des normes ou en vertu de leur champ d'application propre. L'édition d'une telle obligation est considérée comme redondante et sans objet. Toutefois, dans le nouveau texte, des sanctions particulières peuvent être attachées au non-respect des règles obligatoires déjà existantes.

- 4.3.1. A titre d'exemple, aux termes des dispositions de l'article 5 de la loi 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers du service public, « L'accès aux services publics est garanti et égal pour tous les usagers se trouvant dans la même situation juridique. Aucune discrimination en la matière ne peut être fondée sur l'origine sociale, la race, le sexe, la langue, la religion ou l'opinion politique ou philosophique. »

Les dispositions de l'article 5 du décret 03-580 / P-RM du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi ci-dessus mentionnée reproduisent et prescrivent à leur tour que « L'accès aux services publics visés aux articles 2 et 3 du présent décret est garanti et égal pour tous les usagers remplissant les mêmes conditions en vue de solliciter une prestation ou un service. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique ou philosophique de l'utilisateur est interdite. »

Aux termes de l'article 7 de la loi ci-dessus mentionnée, « Les usagers des services publics ont le droit d'être informés des motifs des décisions administratives individuelles ou collectives défavorables qui les concernent ».

L'article 8 ajoute que « L'obligation de motivation s'applique aux décisions qui :

- infligent une sanction ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposant des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ».

L'article 9 ajoute enfin, que « La motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent les fondements de la décision. »

Les articles 9 et 10 du décret du 30 décembre 2003 ci-dessus mentionné, reprennent, en des termes presque identiques, les dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 19 janvier 1998 en disposant que : « L'Administration est tenue de motiver, par écrit, ses décisions individuelles et collectives notamment lorsque celles-ci sont défavorables aux requêtes et sollicitations des usagers. L'exposé des motifs doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. L'obligation de motivation s'applique aux décisions qui :

- infligent une sanction ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;

- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance. »

4.3.2. Dans la même veine, il n'est pas utile de rappeler dans une loi portant création d'un service central, l'obligation de nommer le directeur de ce service et son adjoint ou encore l'organisation et les modalités de fonctionnement par décret pris en Conseil des Ministres parce que cette obligation est consacrée par la Loi n°2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics. Sauf dérogation consacrée, il suffit simplement d'en tenir compte au moment de la nomination du directeur.

Les deux textes mentionnés ci-dessus, présentent des insuffisances suivantes : reproduction redondante et inutile des dispositions existantes, défaut d'élaboration concomitante de la loi et de son décret d'application, reproduction d'une obligation déjà consacrée par la loi.

SECTION IV : ANNEXES AUX TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Les textes législatifs ou réglementaires comportent souvent des annexes dont la nature juridique est variable. Ces annexes peuvent être classées en trois catégories qui sont :

- les annexes ayant pour effet de prolonger et de compléter le dispositif du texte ;
- les annexes constituées d'actes juridiques préexistants ;
- les annexes constituées de guides ou de références.

1. Annexes prolongeant et complétant les dispositions des textes législatifs et réglementaires

Les annexes, constituées d'un ensemble structuré qui prolonge les règles du dispositif d'une loi ou d'un règlement mais dont le mode de présentation en exige le détachement pour sauvegarder la lisibilité du dispositif, ont une véritable portée juridique. Elles constituent l'objet même du texte, précisent ou complètent certaines de ses dispositions. Elles ont donc la même valeur juridique que le texte auquel elles sont annexées.

Entrent dans cette catégorie, par exemple, les annexes constituées de listes de maladies professionnelles, de travaux interdits aux femmes ou aux enfants, de produits et médicaments à certains malades, les états annexés à la loi de finances, les tableaux chiffrés comportant des montants ou des données techniques, les dessins et plans, les formulaires de demande ou d'inscription, etc.

Les annexes prolongeant et complétant le dispositif du texte ne peuvent être modifiées, remplacées ou abrogées que par l'auteur même du texte.

2. Annexes constituées d'actes juridiques préexistants

Les annexes constituées d'un acte juridique préexistant dont l'adoption n'entre pas dans la compétence de l'auteur du dispositif, mais auquel il est donné effet ou dont l'effet est étendu par un article du dispositif, ont également une réelle portée juridique. Elles ont leur propre autonomie rédactionnelle et juridique. Mais, elles ne peuvent produire des effets juridiques en dehors du texte qui les accompagne. C'est le cas des actes contractuels (contrats et marchés publics, conventions collectives de travail et accords d'établissement) qui doivent être approuvés par l'autorité administrative pour leur donner plein effet juridique (date d'entrée en vigueur et, le cas échéant, champ d'application). C'est aussi le cas, notamment, des statuts d'une personne morale de droit public ou du règlement intérieur d'organismes consultatifs qui sont approuvés par un acte réglementaire avant d'être mis en application.

L'auteur du dispositif n'a pas compétence pour modifier, remplacer ou abroger l'acte juridique préexistant. L'autorité compétente reste compétente pour prendre l'acte juridique préexistant, le modifier, le remplacer ou l'abroger. L'auteur du dispositif apprécie seulement la légalité ou l'opportunité de donner plein effet juridique à l'annexe mère ou ses modifications subséquentes.

L'annexe constituée d'actes préexistants (actes contractuels annexés et actes d'agrément) et le texte législatif ou réglementaire auquel elle se rattache sont donc de nature juridique différente et émanent d'auteurs distincts ; ils ont l'une comme l'autre leur propre portée juridique.

3. Annexes constituées de documents de référence mis à la disposition des usagers et des agents de l'Administration

Les annexes qui ne sont que des guides ou des références destinés à encadrer la gestion administrative ou les relations entre l'Administration et les usagers sont dépourvues de toute portée juridique.

C'est le cas, par exemple, des textes appelés à servir de modèle à d'autres actes futurs, notamment contractuels (Statuts types des mutuelles). Sous réserve de se conformer au modèle déterminé, de telles annexes n'ont aucune portée juridique.

Quelle que soit leur nature juridique, les annexes doivent être annoncées dans un article du dispositif et identifiées comme telles, en écrivant le mot « annexe », en lui donnant un titre et un numéro lorsqu'il en existe plus d'une.

SECTION V : PRINCIPES ET REGLES APPLICABLES AUX DEFINITIONS, RENVOIS, REFERENCES ET INSERTIONS

1. Définitions

- 1.1. La définition des termes et expressions employés dans les textes législatifs et réglementaires doit être nécessaire et justifiée. Un mot ou une expression ne doit être défini dans le dispositif que lorsque cela est « nécessaire ».
- 1.2. Quelle que soit la nécessité, un mot énoncé dans un texte supérieur (loi) ne doit être défini dans un texte hiérarchiquement inférieur (décret). En effet, si le législateur n'a pas eu à définir les mots qui méritent une définition, il n'appartient plus au pouvoir réglementaire de le faire à l'occasion de l'élaboration des textes d'application de la loi qui contient ces mots. Au surplus, il peut seulement remédier au déficit d'intelligibilité de la loi ainsi occasionné par l'édition d'une circulaire interprétative.
- 1.3. Lorsqu'on procède à la définition d'un mot, d'une expression, on doit éviter d'introduire dans cette définition des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations, lesquels doivent faire l'objet d'articles à part entière. L'insertion des éléments du genre dans une définition peut donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à l'incohérence éventuelle entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé.
- 1.4. On doit également éviter de donner au mot défini un sens nouveau, en y incluant des éléments qui ne correspondent pas à sa signification habituelle. Si cela s'avère nécessaire, il convient de mentionner expressément que ces éléments sont assimilés au mot défini.
- 1.5. Concernant l'emplacement des définitions dans le dispositif, il convient de regrouper toutes les définitions dans un article spécifique figurant en début du dispositif, juste après les articles déterminant respectivement l'objet et le champ d'application du texte, dès lors qu'elles visent à expliciter tout le texte auquel elles se rapportent. Mais, si le mot à définir n'est utilisé que dans un seul article, il convient de le définir uniquement dans ledit article.
- 1.6. Il n'y a pas un ordre standard d'énumération des définitions. Celles-ci peuvent, par exemple, être énumérées selon:
 - l'ordre d'importance des mots définis, en allant du général au particulier ;
 - l'ordre d'apparition des mots ou expressions définis dans le texte ;
 - l'ordre alphabétique.

A titre d'exemple, l'article 2 du Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public définit dans l'ordre alphabétique un ensemble de termes utilisés dans ledit décret.

2. Renvois

- 2.1. Le renvoi consiste à se référer, pour la définition d'une règle nouvelle, à des dispositions existantes. Elle permet de préciser le champ d'application de la règle nouvelle par rapport à celui des règles existantes, en réduisant ainsi l'incertitude juridique qui peut résulter de la juxtaposition de textes traitant de situations similaires. Elle évite la répétition de dispositions dont il doit être fait application. En y recourant, un certain nombre de règles et de précautions doit être observé :
 - 2.1.1. Le renvoi a lieu, en principe, entre des textes de même niveau hiérarchique. Le renvoi par un texte à un texte de niveau supérieur comporte le risque d'introduire des dispositions itératives (rappel inutile de l'existence de règles obligatoires) ou d'étendre illégalement le champ d'application de la disposition législative. Partant, une loi organique ne peut convenablement renvoyer, pour définir son champ d'application, à une loi existante. De même, une loi ne devrait pouvoir renvoyer à un décret existant.
- 2.2. La Constitution renvoie à des lois organiques, à des lois ordinaires et quelques fois à des décrets. Hormis quelques cas limitativement énumérés dans la Constitution, le choix entre le renvoi à un décret réglementaire pris en Conseil des Ministres et le renvoi à un décret réglementaire du Premier ministre, est une question d'opportunité politique. On observe cependant une tendance accentuée à renvoyer tous les décrets d'application à édicter à la délibération du Conseil des Ministres. Dans tous les cas, le renvoi doit préciser s'il s'agit d'un décret pris en Conseil des Ministres ou d'un décret simple. Dans le cas contraire, le renvoi effectué doit être considéré comme relevant du pouvoir réglementaire conféré au Premier ministre. S'agissant du choix entre décrets, arrêtés et autres mesures réglementaires, le renvoi direct de la loi ou de l'ordonnance à des actes réglementaires autres que le décret, n'est accepté qu'à titre exceptionnel. Il n'est pas non plus admis que le législateur puisse faire le choix entre un décret pris en Conseil des Ministres et un décret simple. Dans la pratique malienne, les projets de loi précisent le type d'actes réglementaires à prendre et tous les projets de loi, d'ordonnance et de décret réglementaire sont soumis à l'avis de la section administrative de la Cour suprême. Dans tous les cas, il convient de préciser la nature du décret afin d'éviter toute controverse à ce sujet. La pratique institutionnelle offre très peu de propositions de lois ou de décrets réglementaires du Premier ministre.
- 2.3. Sont à éviter à l'occasion de l'élaboration des projets de texte :
 - le renvoi à des dispositions qui procèdent elles-mêmes à des renvois ;
 - la multiplication des renvois au sein d'un même article ;
 - les renvois généraux de type « sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ».

- 2.4. En matière de renvois, le législateur se doit aussi d'éviter deux écueils dans l'exercice de ses compétences. Le premier écueil est le choix du renvoi général pour l'application de dispositions législatives insuffisamment précises. Le deuxième écueil est le choix d'un renvoi désignant précisément les domaines d'intervention de la mesure réglementaire si ces domaines figurent au nombre de ceux mentionnés dans la Constitution comme tels.
- 2.5. Le renvoi peut être utilisé pour modifier le champ d'application d'une disposition existante, en utilisant des expressions telles que « sans préjudice, par dérogation ou sous réserve, à l'exception de. »
- 2.6. Si cela est possible, il est préférable de renvoyer à un régime juridique défini, plutôt qu'à des articles ou à des divisions parce que ceux-ci peuvent être modifiés, déplacés ou abrogés sans qu'il en soit tenu compte dans les textes auxquels ils renvoient.
- 2.7. S'agissant du renvoi par la loi à des textes réglementaires, la liste de ces textes d'application et leur contenu ou au moins les grandes lignes de ceux-ci doivent être déterminés au moment où sont préparés les dispositions législatives que ces textes ont vocation à appliquer. Cette conception d'ensemble des textes, déjà évoquée, permet de distinguer ce qui relève du législateur ou du pouvoir réglementaire et de choisir la nature des textes d'application à prendre (décrets en Conseil des Ministres, décrets du Premier ministre, arrêtés). En principe, la loi ou l'ordonnance ne peut que renvoyer directement à des décrets, étant entendu que les ministres et autres autorités administratives ne disposent ni du pouvoir d'exécution des lois ni du pouvoir réglementaire. Exceptionnellement, la loi ou l'ordonnance peut renvoyer à des décisions réglementaires ministérielles prises par arrêté. De tels renvois interviennent pour la fixation de normes dont la technicité ou la portée limitée ne requiert pas une expertise juridique.
- 2.8. La question du choix des textes d'application se pose à l'occasion de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. A cet égard, le renvoi direct par la loi ou l'ordonnance à des actes réglementaires autres que les décrets est très rare. Le choix entre un décret pris en Conseil des Ministres et un décret simple relève du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif s'il n'a pas été tranché par une disposition constitutionnelle. Elle est vite tranchée dès lors que les « projets » de loi et d'ordonnance sont systématiquement soumis à l'avis de la Cour suprême avant d'être délibérés en Conseil des Ministres. En ce qui concerne les « propositions » de lois, il revient au législateur de spécifier la nature du texte d'application, alors même que le Gouvernement a la faculté de passer outre le choix du législateur en consultant la Cour suprême.
- 2.9. Le législateur peut conférer aux autorités indépendantes et aux collectivités locales un pouvoir réglementaire qui s'exercera « en application de la loi ou de l'ordonnance » et

non « pour leur application ». En dehors de ces hypothèses, il ne peut s'agir que du renvoi à des décisions réglementaires ministérielles prises par arrêté.

- 2.10. Une situation légale et réglementaire ne peut, en principe, faire l'objet d'accords contractuels par voie de renvoi. Par conséquent, la décision par laquelle le ministre signerait un accord comportant des stipulations affectant une situation légale et réglementaire serait entachée d'illégalité. De même, les accords conclus entre les ministres et les organisations syndicales sont regardés comme étant des déclarations d'intention dépourvues de valeur juridique et de force contraignante à soumettre au Gouvernement. En outre, lorsque la loi renvoie à un décret le soin de fixer ses modalités d'application, le décret à intervenir ne peut pas légalement renvoyer la détermination de certaines de ces modalités à un accord contractuel soumis à homologation par arrêté du ministre.
- 2.11. Pour terminer, l'effort de clarté et de précision requis en matière de rédaction des textes juridiques n'est pas incompatible avec le fait que les textes adoptés, pour être pleinement applicables, prévoient l'intervention d'autres textes subséquents. Rares sont les règles législatives ou réglementaires qui se suffisent à elles seules pour qu'elles s'appliquent de plein droit. Elles ont parfois besoin de règles complémentaires qui précisent les conditions et les modalités de leur application effective. En la matière, les lois renvoient, d'ordinaire, à des mesures réglementaires d'application (décrets ou arrêtés). Dans ces cas de figure, le principe de l'application immédiate de la loi se trouve être paralysé jusqu'à l'adoption des dispositions d'application prévues, à moins que les dispositions soient en elles-mêmes suffisantes pour s'appliquer. Ci-dessous mentionnés quelques exemples de renvoi :
- les modalités d'application de la Loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant Statut général des fonctionnaires ont été fixées par le Décret n°05-164/P-RM du 6 avril 2006 ;
 - le Décret n°2014-0349/P-RM du 22 mai 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique qui réglemente la comptabilité publique applicable aux organismes énumérés à l'article 1^{er} de la loi N°96-061 du 04 novembre 1996 portant principes fondamentaux de la comptabilité publique.
- 2.12. Une loi peut également en référer à une autre. Par exemple, la Loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-005 du 16 octobre 1996, dispose en son article 2 que « les collectivités territoriales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi. La loi de création fixe leur ressort administratif et leur nom. Le changement de nom et la modification de ressort administratif sont fixés par la loi. Une loi fixe les limites des collectivités territoriales. Les principes de la dévolution des biens des collectivités territoriales sont déterminés par la loi. »

- 2.13. Les décrets renvoient à des arrêtés d'application, conditionnant ainsi leur mise en œuvre totale. Quant aux arrêtés, ils renvoient, le plus souvent, à des décisions.
- 2.14. Le fait qu'une loi ou un règlement prévoient des dispositions d'application non encore publiées ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur de cette loi ou de ce règlement s'ils sont suffisamment précis pour être immédiatement applicables. En outre, il n'est pas juridiquement nécessaire qu'une loi renvoie à des décrets d'application pour que ceux-ci puissent être pris. De même, une loi peut entrer en vigueur sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures d'application.
- 2.15. Il faut éviter le renvoi à des dispositions qui procèdent elles-mêmes à des renvois, la multiplication des renvois au sein d'un même article ainsi que les renvois généraux du type « sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires. »
- 2.16. Pour modifier le champ d'application d'une disposition existante au moyen d'un renvoi, il convient d'utiliser des expressions comme « par dérogation », « sous réserve de », « sans préjudice de », etc.
- 2.17. En ce qui concerne le choix entre décrets, arrêtés ministériels ou autres actes réglementaires, il convient de retenir que le renvoi direct par la loi ou l'ordonnance à des actes réglementaires autres que les décrets, doit rester exceptionnel parce qu'il revient au Premier ministre (et au Président de la République par l'entremise du Conseil des Ministres) de préciser les modalités d'application d'une loi ou d'une ordonnance.

3. Références

- 3.1. Une référence est un renvoi soit à une ou plusieurs dispositions à l'intérieur d'un même texte, soit à un autre texte ou à une ou plusieurs dispositions de celui-ci. Toutes les données d'identification du texte ou de la disposition doivent être mentionnées à cet effet.
- 3.2. On ne doit rédiger de référence que dans deux hypothèses. La première hypothèse est que la référence doit avoir pour but d'éviter la répétition du contenu d'une disposition qui alourdirait inutilement le texte ou rendrait sa lecture moins fluide. La deuxième hypothèse est que la référence doit viser à établir explicitement des liens logiques entre des dispositions afin d'éviter toute ambiguïté quant à la manière dont elles s'articulent. Aussi, pour se référer à un article qui traite plusieurs aspects dont seuls certains sont pertinents pour la référence, il conviendra de faire ressortir l'objet précis de votre référence : « La procédure de contrôle établie par l'article 8... s'applique aux produits pharmaceutiques. »
- 3.3. Lorsqu'il est fait référence à un article et à ses subdivisions, il convient de les citer dans l'ordre hiérarchique : d'abord l'article, ensuite ses divisions (art.2, alinéa 4).

- 3.4. Lorsque l'on veut faire référence à tous les articles figurant sous un groupement d'articles, il suffit de citer seulement la division avec son numéro sans indiquer les articles qu'elle comporte : « Par dérogation au chapitre 3. »
- 3.5. Lorsqu'il s'agit d'établir une référence à l'intérieur d'un même texte ou d'une même division de celui-ci (chapitre, section, article, etc.), il convient d'éviter les locutions « ci-dessus, ci-haut, etc. », il faut mentionner toutes les données d'identification exactes : à l'article 10, alinéa 4.
- 3.6. Les données d'identification d'un texte ou d'une référence varient selon le texte considéré. Ainsi, en ce qui concerne un traité, on retiendra son appellation spécifique (traité, convention, protocole, accord, etc.) suivie de son intitulé et des précisions relatives au lieu et à la date de son adoption (fait à..., le... ou adopté à..., le...) selon la formule utilisée dans le texte lui-même. En ce qui concerne les directives des organisations internationales (UEMOA, CEDEAO, etc.) on mentionnera toutes les données d'identification officielles. En ce qui concerne les lois et règlements, les données d'identification du texte sont utilisées telles que publiées au Journal officiel, notamment : le type (loi, ordonnance, décret ou arrêté.), le numéro d'enregistrement, la date et l'intitulé.
- 3.7. Une référence peut être dynamique ou statique. Elle est dite « dynamique » lorsque le texte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles. Elle est dite « statique » lorsque le texte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de son contenu précis à une date déterminée. Dans ce dernier cas, les modifications ultérieures du texte visé n'auront pas d'influence sur la référence qui y est faite : « dans sa version en vigueur au (date) ».
- 3.8. La référence est en principe dynamique. Il peut être parfois utile ou nécessaire de lui donner un caractère statique, toutes les fois que l'on cherche à éviter que les modifications futures du texte référé ne soient contradictoires ou incompatibles avec le texte comportant la référence.
- 3.9. Il ne peut être fait référence à une disposition qui a pour seul objet de renvoyer à une autre disposition. Dans ce cas, il est fait plutôt référence à la disposition mère. De même, on ne doit pas non plus faire référence à une disposition modificative ou à un texte en cours d'élaboration. En effet, la disposition du texte modifié doit être retenue parce que la disposition modificative n'a qu'une existence éphémère dans l'ordre juridique et sera incorporée, dès son entrée en vigueur, au texte modifié. Quant au texte en cours d'élaboration, il n'a pas encore d'existence juridique.
- 3.10. Comme en matière de visas, il ne peut être fait référence à un texte ou un article totalement abrogé. De même, il ne peut être fait référence, dans le dispositif, à des dispositions n'ayant aucune portée normative.

4. Subdélégations et insertions

- 4.1. La subdélégation est l'acte par lequel une autorité titulaire d'une délégation confie une partie des attributions qui lui ont été données à une autre autorité.

Il arrive qu'un décret renvoie à un arrêté ministériel le soin de fixer certaines dispositions qu'il appartenait normalement au décret de fixer lui-même, affectant ainsi la répartition des compétences (moyen d'ordre public soulevé d'office par le juge à l'égard d'un acte pris sur subdélégation). Ce faisant, il ne peut être renvoyé à un arrêté ministériel que le soin de fixer les modalités d'application des principes déjà définis par l'autorité qui subdélègue. Il convient de rappeler que le Premier ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire au niveau gouvernemental et qu'il est fondé à déléguer une partie de ses pouvoirs à un ministre.

- 4.2. S'agissant des insertions (voir aussi les dispositions modificatives), lorsqu'on insère des dispositions nouvelles dans un texte existant, il faut également se préoccuper des « conséquences en chaîne » (sur le reste du texte) que peut avoir l'insertion de ces dispositions nouvelles. Il faut ensuite choisir avec soin l'emplacement de cette insertion, en respectant la logique interne du texte que l'on modifie.
- 4.3. L'emplacement retenu doit être indiqué avec précision par le texte modificatif afin d'éviter toute équivoque à l'occasion de la consolidation du texte modifié et dans l'interprétation de ses dispositions.
- 4.3.1. Si l'on insère un article supplémentaire, on indique l'article après lequel on le place : « après l'article., il est inséré un article... ainsi rédigé :... » Mais si le nouvel article vient au début ou à la fin d'un chapitre, d'un titre, il faut également le faire apparaître : « au début ou en tête du chapitre.... ».
- 4.3.2. La formule « est ajouté » ou « est complété par » signifie que l'on se place à la fin de la subdivision considérée : chapitre, section, sous-section, etc. Dans les autres cas, il convient d'employer le verbe « insérer ».
- 4.3.3. L'insertion de plusieurs articles nouveaux qui se suivent ou d'un titre, chapitre ou section supplémentaire est à opérer d'un seul mouvement.
- 4.3.4. Lorsque l'on modifie plusieurs dispositions d'un même texte, il convient de suivre l'ordre des articles de ce texte :
- le décret du... susvisé est modifié (ou les articles ... du décret du... susvisé sont modifiés » ainsi qu'il suit :.... ;
 - le 2^{ème} alinéa du décret dususvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

- 4.4. Les modifications qu'un texte apporte à un autre texte entrent toutes en vigueur simultanément, sauf disposition expresse contraire.

SECTION VI : PLAN DE REDACTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Il n'existe pas de plan modèle de rédaction des textes législatifs et réglementaires

Chaque texte législatif ou réglementaire est organisé en fonction de son objet (objet, champ d'application, dispositions générales, dispositions communes, etc.) et peut être divisé en titres, chapitres, sections et articles.

2. Certains textes comportent généralement des rubriques classiques

- 2.1. Texte de création d'un service public : dispositions générales (dénomination, nature, mission) ; organisation et fonctionnement ; régime financier ; dispositions transitoires et finales.
- 2.2. Texte de création d'un organisme public ou fixant les règles applicables à un organisme créé par la loi : missions ou attributions ; composition ; fonctionnement.
- 2.3. Texte relatif à une décision prise sur demande (plan chronologique) : définition du champ d'application, présentation et caractéristiques de la demande ; instruction de la demande et modalités d'intervention et publicité de la décision ; conditions et modalités de retrait de la décision.
- 2.4. Statut général des fonctionnaires : dispositions générales (missions et emploi des corps) ; recrutement, avancement ou déroulement de la carrière ; dispositions relatives au classement ; dispositions transitoires.

3. Le dispositif peut comporter des divisions et subdivisions à l'intérieur desquelles sont regroupés tous les articles du texte, sauf si celui-ci ne comporte qu'un seul article

- 3.1. Le dispositif comprend des articles qui peuvent être regroupés, dans un ordre logique, à l'intérieur de divisions ou de subdivisions appelées, selon le cas « titre, chapitre, section ou sous-section » mentionnés précédemment. Mais d'emblée, les articles sont regroupés dans des chapitres numérotés en chiffres arabes (Chapitre 1, Chapitre 2). Le recours à ces regroupements d'articles est justifié seulement par la longueur du texte ou la multiplicité des sujets traités.
- 3.2. Contrairement aux articles, les divisions et subdivisions doivent avoir chacune, un titre précis, complet et concis.

4. Les articles peuvent être divisés en alinéas et paragraphes

- 4.1. Un article peut comporter à son tour plusieurs subdivisions : alinéas et paragraphes. Dans ce cas, il convient de numéroter et de faire précéder chacune de ces subdivisions par un chiffre romain (I, II, III, etc.) ou une lettre alphabétique (A, B, C, etc.). La nécessité d'une telle subdivision traduit la longueur excessive de l'article. Par conséquent, il est préférable de l'éclater en plusieurs articles.
- 4.2. Lorsque le texte comporte un seul article, il est écrit « Article unique » en lieu et place de « Article 1^{er}. »
- 4.3. Le mot « article » n'est abrégé que lorsqu'il s'agit d'une référence dans un texte modificatif. Il est mis en gras et ne comporte pas d'intitulé. Il est parfois suivi de la lettre « L » pour la loi et de la lettre « D » pour les décrets réglementaires. La loi N°92- 020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali et ses textes d'application en donnent l'illustration au Mali.
- 4.4. L'alinéa consiste en une ou plusieurs phrases qui commencent une ligne (retour à la ligne) ou suivent l'indication de l'article ou du paragraphe dont elles font partie et se terminent avec le point final de la dernière d'entre elles. Quant au paragraphe, il comporte un ou plusieurs alinéas et est identifié par le signe typographique « § » suivi d'un numéro en chiffres arabes : d'abord « § 1er. ») et ensuite « § 2. ». Au demeurant, il convient d'éviter dans la mesure du possible le recours aux paragraphes.
- 4.5. Un article ne doit pas comporter beaucoup d'alinéas, présument ainsi la nécessité de l'éclater en plusieurs articles. Si c'est le cas, l'identification des alinéas sera difficile chaque fois qu'il s'agira d'y faire référence dans un autre texte ou d'y insérer des modifications. Lorsqu'un article est divisé en paragraphes, le rédacteur veillera à rassembler, dans le même paragraphe, tous les alinéas qui ont un lien logique entre eux.
- 4.6. L'énumération des éléments à l'intérieur d'une phrase est annoncée par une phrase introductive suivie du signe de ponctuation « deux points ». Chaque énumération, précédée d'une numérotation qui peut être en lettres ou en chiffres arabes, commence par une lettre minuscule et se termine par le signe de ponctuation « point-virgule ». La dernière énumération se termine par le signe de ponctuation « point ». Il est proscrit de faire identifier ces énumérations sous forme de tirets ou de signes typographiques analogues tels que « * », « • », « - ». Il est également déconseillé d'introduire dans l'énumération des « phrases incidentes », c'est-à-dire des phrases qui interrompent l'énumération pour y insérer un élément accessoire propre à un élément énuméré. Si cela s'avère nécessaire, la phrase incidente est renvoyée à la fin de l'énumération et présentée sous forme d'alinéa spécifique contenant une référence à l'élément de l'énumération à propos duquel la précision doit être apportée. Si plusieurs éléments

énumérés doivent faire l'objet de précisions complémentaires, il est inséré après les énumérations autant d'alinéas qu'il y a de précisions à apporter.

- 4.7. L'unité de base d'un texte normatif est l'article et il ne doit être énoncé qu'une règle par article et une idée par phrase. Il est préférable de recourir à plusieurs articles qu'à des articles trop longs ou devant, par suite, comporter de nombreuses subdivisions. La clarté et la cohérence du contenu de l'article facilitent le débat et l'expression du vote au Parlement. Dans cette perspective, il convient de rassembler dans le même article les éléments qui ont un rapport logique direct entre eux et, a contrario, de placer dans des articles distincts les éléments qui sont sans rapport logique direct entre eux. S'il s'avère cependant difficile de regrouper tous les éléments ayant des liens logiques entre eux dans une même phrase ou dans un même article, il s'impose alors de les répartir entre plusieurs phrases d'un même article ou entre des subdivisions d'un même article : entre plusieurs alinéas et, le cas échéant, entre plusieurs paragraphes.
- 4.8. Le respect du principe « une seule règle par article et une seule idée par phrase » ne doit non plus conduire systématiquement à un éclatement inadéquat des idées soit entre plusieurs phrases, soit entre plusieurs articles, alinéas ou paragraphes.
- 4.9. Les articles sont numérotés en chiffres arabes sans discontinuité, du premier article au dernier article du dispositif. Il en est de même pour la numérotation des divisions et subdivisions du dispositif. Par conséquent, pour insérer un ou plusieurs articles qui se suivent à une place déterminée dans un texte que l'on modifie, on affecte à cet article ou à ces articles le numéro de celui qui le ou les précèdera dans le texte modifié, suivi d'un tiret et d'un numéro additionnel (déjà évoqué). A l'occasion des modifications des textes, il faut éviter de changer la numérotation des articles dans la présentation antérieure.
- 4.10. Les divisions et subdivisions doivent être numérotées sans discontinuité en chiffres arabes. La pratique rédactionnelle actuelle consacre une numérotation des divisions et subdivisions en chiffres romains (I, II, III, etc.). Or, l'uniformité du mode de numérotation facilite à la fois l'insertion de nouvelles divisions à l'intérieur de celles-ci et des recherches dans les bases de données électroniques.
- 4.11. Lorsqu'il s'agit d'un texte court ou relatif à un sujet unique, le recours à la seule subdivision en articles peut suffire. Dans tous les cas de figure, aucun article ne doit rester en dehors des divisions et subdivisions.
- 4.12. Dans le même texte, un chapitre peut comporter des sections et des sous-sections. Le recours à une division en « paragraphes » est rare et peu recommandé. Mais, si le texte à modifier comporte des paragraphes, il vaut mieux les conserver et reprendre la division initiale en paragraphes ou à en ajoutant, le cas échéant.

SECTION VII : REGLES D'ORTHOGRAPHE ET DE GRAMMAIRE

1. Temps et mode utilisés à l'occasion de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires

- 1.1. Le présent est le temps qu'il convient d'utiliser pour la rédaction des textes législatifs ou réglementaires parce qu'il a valeur impérative. Les verbes sont donc conjugués au présent et non au futur. Il est ainsi écrit « il est procédé à... » et non « il sera procédé à ... ». Toutefois, les formules « entre en vigueur... » ou « entrera en vigueur... » sont acceptées et se valent.
- 1.2. L'emploi du présent dispense de recourir à l'emploi d'expressions du genre « est obligatoirement tenu », « absolument interdit », etc. Il suffit d'écrire « est tenu » ou « est interdit »
- 1.3. Le mode utilisé est impersonnel : « Il est créé, institué... ».

2. Emploi de mots ou d'expressions de langues étrangères dans les textes législatifs et réglementaires

- 2.1. La Constitution malienne ayant prescrit que le français est la langue officielle du Mali, il convient d'éviter l'emploi de mots ou d'expressions appartenant à une autre langue, étrangère ou locale, dans un texte législatif ou réglementaire dès lors que leurs équivalents existent dans la langue française. Si au bénéfice de la mondialisation, l'usage de tels mots ou expressions s'avère indispensable, il convient de les définir dans le texte.
- 2.2. L'emploi d'expressions ou termes latins tels que « in fine, in situ, a contrario, ex nihilo, de jure ou cursus » est également déconseillé dans les actes législatifs ou réglementaires. Celui d'expressions comme « à raison du quantum, a priori, a posteriori ou référendum » est cependant admis, en l'occurrence dans les lois d'amnistie.

3. Emploi de termes et de locutions juridiques dans les textes législatifs et réglementaires

- 3.1. Les mots empruntés au langage juridique ou au vocabulaire technique doivent être employés dans leur sens précis. Il convient également d'éviter l'usage abusif d'adverbes et de certaines locutions ainsi que le recours à des mots passe-partout.
- 3.2. Les termes utilisés dans les textes juridiques doivent être techniquement et juridiquement appropriés et exacts. Plus particulièrement, ceux empruntés au langage juridique ou au vocabulaire technique doivent être employés dans leur sens précis,

puisque'ils ont souvent une origine lointaine et ont acquis, au fil du temps, une acception très précise qu'il convient de respecter. Dans cette perspective, il y a lieu :

- de souligner que les personnes morales ne sont pas dans la même situation à l'égard de l'autorité administrative selon qu'elles agissent « sous l'autorité » ou « sous la surveillance » de l'administration ;
- de noter que les termes « conformité » et « compatibilité » ne sont pas synonymes ;
- de relever que les notions de « tutelle » et de « rattachement » n'ont pas la même signification pour un établissement public ;
- de remarquer que « suspendre » un délai ou « interrompre » un délai ne sont pas équivalents ;
- de remarquer que dans le domaine judiciaire, les juridictions du deuxième degré rendent « des arrêts » alors que celles du premier degré rendent des « jugements » ;
- de parler de « dispositions » s'agissant des lois et des actes réglementaires et de « stipulations » pour les contrats, traités, accords internationaux ou conventions internationales ;
- de se référer aux dispositions du texte et non au texte lui-même pour citer son contenu ou en analyser sa portée ; on dira ainsi « Conformément aux dispositions de l'article x... » ou « les dispositions de l'article x aux termes desquelles... » et non « conformément à l'article x ... » ou « l'article x aux termes duquel... » ;
- de noter qu'un texte « précité » est celui dont les termes ont été expressément cités antérieurement, mais pas celui qui a été simplement mentionné ;
- de noter que le terme « visé » est réservé aux dispositions qui ont été mentionnées dans les visas du texte. Par conséquent, pour désigner des personnes, des institutions ou des règles figurant dans un article du texte auquel on souhaite se référer, il est préférable d'utiliser les mots « mentionné, énuméré, défini ou institué » en lieu et place du mot « visé » ;
- de relever que dans les dispositions finales d'une loi, les expressions « Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret » ou « Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire » se valent et ont la même signification ;

- de souligner que dans le corps des textes, les ministres sont désignés par leur domaine de compétence ; il est ainsi écrit « le ministre chargé des finances ... » et non « ministre des finances » en raison de l'instabilité de la structure gouvernementale ; il est cependant accepté de faire référence dans le corps des textes au « ministre de la justice, ministre de l'intérieur, ministre de la défense ou ministre des affaires étrangères » compte tenu de la stabilité de leur appellation.

- 3.3. Il faut éviter l'emploi de termes passe-partout qui peuvent avoir diverses significations, comme les verbes « concerner » (intéressé, en cause, relatif à, en ce qui concerne), « effectuer » (une opération de calcul) ou « décliner » (un verbe et non une règle).
- 3.4. Il faut également éviter l'usage abusif d'adverbes ou de certaines locutions comme « dû au fait que », « de manière à ce que », « au niveau de », « au plan de », « ledit », de mots ou expressions tels que « notamment », « au sens de... », ou « le cas échéant ». De même, les locutions juridiques telles que « sans préjudice », « nonobstant », « sous réserve », « par dérogation », « toutefois », qui permettent l'articulation de plusieurs textes ou dispositions entre eux, doivent être utilisés dans leur sens précis.

4. Emploi d'abréviations, de sigles et d'acronymes dans les textes législatifs et réglementaires

- 4.1. L'emploi d'abréviations, de mots entre parenthèses ou de notes en bas de page est proscrit dans les textes législatifs et réglementaires. La portée juridique des éléments mis entre parenthèses ou des notes renvoyées en bas de page n'est pas sans équivoque. Constituent-ils de simples explications, commentaires ou des règles obligatoires à part entière ?
- 4.2. L'emploi d'un sigle peut être admis si celui-ci est d'usage courant et a été développé dans le texte la première fois qu'il a été employé. Néanmoins, le recours au sigle doit être davantage évité pour la dénomination des autorités ou organismes publics. Il convient de répéter la dénomination plutôt que de recourir au sigle y afférent : « le Conseil supérieur de l'audiovisuel » ou « la Commission nationale des droits de l'Homme ».
- 4.3. S'ils sont utilisés, les sigles sont présentés en lettres capitales et sans signe de ponctuation. Les acronymes (sigles se prononçant comme des mots ordinaires) sont présentés de la même manière (ONU, UA, OTAN).
- 4.4. Il n'existe pas de règles particulières concernant la composition des sigles et acronymes. Le rédacteur s'efforce de prendre en considération la facilité de prononciation du sigle et de faire représenter les éléments significatifs des dénominations composées.

- 4.5. En ce qui concerne les abréviations, leur emploi est systématique pour les têtes d'articles insérés ou rédigés figurant en début d'alinéa et dans les tableaux comportant des données chiffrées.
- 4.6. Le recours aux abréviations pour les unités monétaires qui ne comportent pas de points s'impose pour les sommes inférieures à un million. Mais pour les sommes supérieures à un million, il convient de distinguer selon qu'elles comportent plusieurs chiffres différents ou des multiples écrits en toutes lettres. Ainsi, il est écrit « 2 645 354 F CFA » et « 2 milliards de francs CFA ».
- 4.7. Dans le corps des dispositions, le mot « premier » est écrit en toutes lettres, sauf s'il s'agit d'une date ou d'un élément de numérotation d'un article ou d'une division du texte : Article 1^{er}, 1^{er} mai.
- 4.8. Les expressions « pour cent » et « pour mille » s'écrivent de manière abrégée avec les signes correspondants (« % » ou « ‰ ») et non en toutes lettres.

5. Sommes et nombres utilisés dans les textes législatifs et réglementaires

- 5.1. Les sommes sont composées en totalité en chiffres. Dans les sommes à composer à partir du million, on exprimera en chiffres, sans ponctuation, les quantités multiples du million ou du milliard, ces deux dernières expressions étant alors composées en toutes lettres. Par exemple, on écrira 18 millions ou 18 milliards (déjà indiqué).
- 5.2. Les nombres précédant des unités de mesure ou évaluant une population sont composés en chiffres : 10 tonnes de riz paddy pour une population estimée à 15 000 habitants.
- 5.3. Le recours aux chiffres pour les nombres qui ne constituent pas des sommes, qui ne précèdent pas des unités de mesure ou qui n'évaluent pas une population (durée, âge, quantité...) doit être limité.
- 5.4. L'usage des chiffres reste néanmoins obligatoire dans les tableaux et peut s'avérer utile pour aboutir à une présentation cohérente de données diverses au sein d'un même texte, en cas d'expressions fractionnées ou de nombres dépassant la centaine.
- 5.5. Les dates et les horaires sont composés à l'aide de chiffres : le 26 mai 1991 à 1 heure 30 mn.

6. Ponctuation des textes législatifs et réglementaires

- 6.1. Les règles de ponctuation habituelles sont applicables à l'occasion de la rédaction des textes juridiques. Ainsi, contrairement à certaines habitudes, il n'y a pas de point dans les nombres et dans les unités monétaires et de mesures, comme, par exemple :

« 1.000.000 ». Il n'y a pas non plus de points à la fin des intitulés, des titres des divisions comme, par exemple : « Chapitre 1 : Dispositions communes. »

- 6.2. La ponctuation constitue un élément important dans l'intelligibilité des textes législatifs ou réglementaires. Par conséquent, la publication de textes avec une ponctuation défectueuse suscite des incertitudes quant au sens à donner aux dispositions de ces textes. La présence ou l'absence d'une virgule ou d'une conjonction de coordination peut modifier tout le sens d'une disposition et contrarier la volonté de son auteur. Il faut absolument éviter toute ponctuation défectueuse et équivoque des dispositions.
- 6.3. L'emploi des conjonctions de coordination doit être conforme aux règles de la langue française. A cet égard, les conjonctions de coordination (mais, ou, et, donc, or, ni, car) ont pour objet de relier deux membres de phrase et ne sont jamais précédées d'une virgule. Il ne doit non plus être placé de virgule après ces mêmes conjonctions, sauf s'il s'agit d'une incidente entre virgules.

7. Emploi de majuscules dans les textes législatifs et réglementaires

- 7.1. L'emploi de majuscules obéit aux règles relatives à l'orthographe et à la grammaire de la langue française : en début de phrase, des alinéas ne commençant pas par un tiret, des noms propres par essence ou par occasion, etc.
- 7.2. L'intitulé du texte et les titres de ses divisions peuvent être écrits avec une majuscule et centrés.
- 7.3. La première lettre du premier mot désignant un organe unique ou une institution unique dont l'appellation est développée intégralement est écrite en majuscule : « Vérificateur général. »
- 7.4. Les capitales ne sont accentuées que lorsqu'elles figurent dans un élément de texte qui est, dans son intégralité, composé en capitales : intitulé d'une division, tableau, sigle.... Il n'y a donc pas lieu d'accentuer les capitales figurant dans les éléments rédigés. Mais lorsqu'on le fait, on ne s'écarte pas non plus des objectifs de bonne rédaction des textes.
- 7.5. Le nom d'une fonction commence par une majuscule lorsqu'il s'agit de désigner la personne qui l'exerce ou lorsque le titulaire de la fonction est unique en son genre. En effet, lorsque le titulaire de la fonction est unique, le nom de la fonction commence par une majuscule : « Le Président de la République », « le Premier ministre », le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême, etc. Mais, lorsqu'on désigne tout titulaire possible d'une fonction donnée ou une fonction en général, le nom de la fonction est écrit en minuscule et au masculin, même si son titulaire actuel est une femme : « Le ministre chargé de la promotion de la femme, de

l'enfant et de la famille. » Le même principe est observé dans le corps des dispositions.

- 7.6. Les noms désignant les attributions d'un ministre ou d'un secrétaire d'État commencent par une majuscule lorsqu'on vise le titulaire et les adjectifs restent en minuscule : le ministre du Développement social, de la Solidarité et des Personnes âgées.
- 7.7. Les règles concernant les fonctions s'appliquent également aux noms d'institutions. Le mot « état » s'écrit toujours en majuscule « Etat » chaque fois qu'il désigne un pays.
- 7.8. Concernant les adjectifs, lorsqu'ils sont placés avant un nom qui s'écrit avec une majuscule, ils s'écrivent avec une majuscule (Premier Président de la Cour d'Appel). Par dérogation à cette règle, on écrira « le Premier ministre ». Lorsque l'adjectif est placé après un nom qui s'écrit avec une majuscule, l'adjectif s'écrit toujours en minuscule : « le ministre de la Sécurité intérieure et de la Protection civile. »
- 7.9. S'agissant des titres féminins, « il convient de recourir aux appellations féminines pour les noms de métier, de fonction, de grade ou de titre, dès lors qu'il s'agit de titres dont le féminin est par ailleurs d'usage courant ». Pour les contreseings, il convient d'écrire « Le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale » ou « La ministre de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille ».
- 7.10. Lorsqu'il est fait référence dans les visas et dans l'article d'exécution d'un texte normatif à la responsabilité de tel ou tel ministre, comme rapporteur du texte ou comme chargé de l'exécution, il y a lieu, si le ministre en fonction au moment de la signature du texte, est une femme, d'écrire « la ministre ». Par contre, dans le corps du texte, lorsqu'il est question du ministre, c'est la fonction qui est en cause (attributions) et non la personne qui l'exerce, il y a lieu de recourir au genre masculin qui a valeur générique.

8. Typographie des textes législatifs et réglementaires

- 8.1. Il n'y a pas de pratiques uniformes en la matière. Toutefois, il convient d'imposer que les lois et les règlements soient rédigés en Times New Roman, taille 12. L'uniformité de la typographie vaut pour le texte et les rapports de présentation y afférents, sauf s'il s'agit de locutions ou numérotations latines, de titres d'œuvres ou de journaux qui sont présentés en italique.
- 8.2. Les guillemets et les parenthèses ont le même caractère que le texte qu'ils encadrent. Ils sont français (« ») et non anglais (" "), sauf s'il s'agit d'une citation figurant à l'intérieur d'une autre citation. Chaque annonce de texte est suivie de deux points et d'un guillemet.

SECTION VIII : RAPPORTS DE PRESENTATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. La composition du dossier législatif et réglementaire n'est pas normalisée

- 1.1. Le dossier des projets de loi et de règlements comprend les rapports de présentation, les projets de texte et les documents qui y sont joints, notamment les annexes explicatives, les avis et rapports d'études, les notes de synthèse, les tableaux comparatifs des modifications, les avis des organismes consultatifs, la liste des décrets d'application, etc.
- 1.2. Au Mali, les projets de loi, d'ordonnances et de décrets sont tous introduits à l'examen du Conseil des Ministres au moyen d'un document unique appelé « rapport de présentation ». Ailleurs, les projets de loi sont soumis à l'examen du Parlement au moyen d'un document appelé « exposé des motifs. »
- 1.3. Le rapport de présentation est destiné à mieux édifier les autorités publiques dont les auteurs des textes (Président de la République, Premier ministre, ministres) sur les objectifs et le contenu du projet de texte auquel il se rapporte.

Dans les pays où les projets de loi sont accompagnés d'un « exposé des motifs » destiné à éclairer le Parlement sur le sens et la portée des dispositions qui lui sont soumises, celui-ci n'est pas une simple paraphrase du texte du projet de loi. Il indique les raisons pour lesquelles le texte est préparé, l'esprit dont il procède, les objectifs qu'il se fixe et les modifications qu'il apporte au droit existant. Il comporte en général deux parties :

- une partie générale présentant le contexte (historique, international, économique, social, juridique, etc.) dans lequel s'insère le projet ainsi que les principaux objectifs qu'il poursuit ; il peut être annexé les études d'opportunité et d'impact qui ont précédé l'élaboration du projet ;
 - une partie exposant, article par article, les dispositions proposées. Pour les textes longs, une explication par division (titre, chapitre) peut suffire.
- 1.4. Le rapport de présentation doit permettre d'avoir une idée claire et complète des « options possibles » (leurs avantages et leurs inconvénients), des « objectifs poursuivis », « l'état des démarches préalables d'élaboration suivies, des avis et observations formulés » par les organismes consultés, de l'économie du dispositif ainsi que de l'importance des « modifications apportées au droit existant ».

- 1.5. S'il s'agit d'un texte modificatif, le ministre responsable doit également présenter un tableau comparatif en vue de mettre en relief les modifications apportées au droit en vigueur (nouveau code de la famille et des personnes).

2. Les ministres rapporteurs sont ceux qui sont auteurs des textes initiés

- 2.1. Les ministres font rapport à l'auteur des textes qui est le Président de la République pour les ordonnances et les décrets pris en Conseil des Ministres et le Premier ministre, pour les décrets simples (rapport de présentation). Pour les lois, les rapports de présentation qui sont signés du ministre maître d'œuvre ne sont pas transmis à l'Assemblée nationale.
- 2.2. Sont rapporteurs les ministres qui sont principalement chargés d'élaborer la politique que le texte met en œuvre. Les autres ministres intéressés par le contenu du texte ou appelés à le contresigner ne sont pas rapporteurs. Ils ont le droit de faire des observations et, au besoin, de solliciter un nouvel examen de la question traitée préalablement à la délibération du Conseil des Ministres. Le ministre initiateur est donc le seul rapporteur. En cas de contestation, il convient de se référer notamment au décret fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement.
- 2.3. Si un texte particulier prévoit qu'un décret doit être pris pour son application sur le rapport d'un ministre chargé de tel ou tel secteur de l'action gouvernementale, ce ministre doit être le rapporteur, parce qu'il s'agit là d'une dérogation au décret relatif aux attributions spécifiques des membres du Gouvernement et une condition même de la légalité du texte à prendre. Ainsi, en vertu de textes spécifiques, certains ministres sont rapporteurs des questions transversales : ministre chargé du budget (marchés publics), ministre chargé de la fonction publique et du travail (ressources humaines), ministre des affaires étrangères (traités et conventions internationales).
- 2.4. Les ministres délégués et les secrétaires d'Etat non autonomes ne sont pas, en règle générale, rapporteurs.
- 2.5. Le Premier ministre est seul rapporteur du décret fixant la composition du Gouvernement, du décret fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement et des textes signés par le Président de la République.
- 2.6. Les ministres rapporteurs sont désignés avec leur titre officiel exact, tel qu'il figure dans le décret de nomination du Gouvernement, et dans l'ordre adopté par ce décret.
- 2.7. Les rapports de présentation sont signés par les ministres rapporteurs et datés au Mali. On s'abstient souvent de signer les projets de rapport de présentation soumis aux réunions interministérielles.

3. La structure du rapport de présentation est normalisée.

- 3.1. La qualité du rapport de présentation participe à la compréhension du texte et est de nature à éviter, autant que possible, l'enlisement des débats au sein des réunions interministérielles. Le rapport de présentation a vocation notamment à :
- édifier les signataires et contresignataires sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et sur son contenu ;
 - expliquer et démontrer l'opportunité de la modification du droit existant, les objectifs poursuivis par la modification ;
 - présenter l'économie des dispositions prévues ;
 - décrire les mesures adoptées, les conditions à remplir pour bénéficier de ces mesures et, le cas échéant, préciser la teneur des articles essentiels du projet.
- 3.2. La structuration des rapports de présentation est la même pour tous les projets d'acte législatif et réglementaire (ordonnances et décrets). La structure type de rédaction comporte les rubriques ci-après :
- le timbre du département initiateur ;
 - le titre est intitulé « Rapport de présentation » ;
 - l'objet ;
 - l'exposé des motifs ;
 - le dispositif du texte ;
 - la législation (droit existant en rapport avec la question traitée) ;
 - les éléments de participation (organisations de la société civile) ;
 - les consultations interministérielles ;
 - les incidences financières ;
 - les recommandations ;
 - les documents annexés ;
 - la date ;
 - la signature.
- 3.3. Le rapport de présentation des projets de loi n'est pas communiqué aux députés. Il y est substitué la lettre de dépôt du Premier ministre.
- 3.4. Pour la convocation des réunions interministérielles, le ministre rapporteur doit faire parvenir au Secrétariat général du Gouvernement la liste des ministres concernés par son texte. Cette liste sera amendée et complétée, au besoin, par le Secrétariat général du Gouvernement. Le dossier ne sera communiqué à tous les ministères qu'à titre d'information. La participation de ceux qui sont concernés et convoqués à cet égard est obligatoire, celle des autres est facultative.

**CHAPITRE IV : PROCESSUS D'ADOPTION DES TEXTES
LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

SECTION I : MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES CONSULTATIVES OBLIGATOIRES

1. Remarques générales

- 1.1. L'avant-projet de texte amélioré et finalisé à l'issue des concertations préliminaires sort de son cadre d'origine (ministère) pour être soumis à d'autres cadres institutionnels d'examen, de contrôle ou d'arbitrage. Entre dans cette perspective la consultation d'organismes publics créés à cet effet ou ayant reçu compétence pour émettre des avis sur les questions traitées par les projets de texte.
- 1.2. Les consultations s'insèrent dans la procédure d'édition d'un texte normatif. Elles doivent être distinguées, en droit, des concertations et discussions qui peuvent être préalablement ou parallèlement engagées avec les représentants des différentes catégories de personnes ou d'organismes publics intéressés par le projet, y compris les réunions préparatoires institutionnalisées. Elles se distinguent des cas dans lesquels une décision ne peut être prise que sur proposition d'une autre autorité administrative ou d'un organisme public (ex. : Nomination du Président de la Cour suprême sur proposition conforme du Conseil supérieur de la magistrature).
- 1.3. Selon le cas, ces consultations peuvent être facultatives ou obligatoires, voire assorties d'avis conformes. Dans les différents cas de figure, les règles applicables ne sont pas parfaitement identiques.
- 1.4. En règle générale, la légalité externe d'un acte administratif s'apprécie à la date à laquelle cet acte est pris. Est donc irrégulier tout acte qui n'a pas fait l'objet des consultations prévues selon les dispositions en vigueur à la date à laquelle cet acte est signé. Par conséquent, le respect des consultations préalables prescrites constitue une formalité substantielle de la procédure législative et réglementaire et participe de la régularité juridique des actes. Le ministère responsable du texte et le Secrétariat général du Gouvernement sont chargés, ensemble, d'assurer le respect des formalités requises.
- 1.5. Si la procédure de consultation a été régulièrement mise en œuvre, le défaut d'avis, conforme ou non, n'est pas de nature à entacher la régularité de l'acte à prendre. Le principe selon lequel le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une demande vaut rejet implicite de ladite demande, ne prospère dans le cas des consultations préalables qui sont le plus souvent encadrées par des délais de saisine et de réponse fermes et précis.

2. Le régime juridique des consultations préalables est variable selon que la consultation est facultative ou obligatoire

2.1. La consultation peut n'être que facultative

- 2.1.1. La consultation est dite facultative toutes les fois qu'il n'existe pas d'obligation pour le ministre responsable des projets de texte de les organiser. Si le ministre s'y engage, il le fait dans la perspective d'améliorer la qualité de ses textes, de s'assurer davantage de leur pertinence juridique et de leur opportunité.
- 2.1.2. Même étant facultative, la consultation doit être régulière dès lors que le ministre responsable du texte s'y engage. En l'exerçant, il doit mettre l'organisme consulté à même de se prononcer en connaissance de cause sur les préoccupations soulevées par le texte, comme dans le cas des consultations obligatoires.
- 2.1.3. Le ministre responsable des projets de texte engage les consultations qui sont différentes des concertations qu'il a été amené à engager de sa propre initiative, préalablement ou parallèlement avec les représentants des différentes catégories de personnes ou d'organismes susceptibles d'être concernés par les avant-projets de texte (éléments de participation). Le défaut de ces concertations n'entraîne pas l'irrégularité de la procédure d'élaboration, lesquelles concertations visent parfois à définir le contenu du texte. Cela n'est pas le cas lorsque la consultation d'un organisme donné est prévue sur les projets de texte à édicter.
- 2.1.4. Le caractère facultatif de la consultation transparaît dans les formules comme « il peut consulter » ou « peut être consulté. »

2.2. Les consultations préalables peuvent être obligatoires et assorties d'avis conforme

- 2.2.1. Il y a consultation obligatoire chaque fois qu'il est requis un avis conforme. Un avis conforme n'est exigé que lorsqu'un texte le prévoit expressément. C'est le cas lorsqu'un organisme public a été créé dans ce sens.
- 2.2.2. L'avis conforme de l'organisme consulté lie le ministère consultant dans sa prise de décision. La décision à intervenir n'est régulière que si elle est effectivement conforme à l'avis donné par l'organisme consulté.
- 2.2.3. En cas d'avis défavorable, l'adoption du texte présenté ne peut être poursuivie en l'état ; le ministère consultant est seulement fondé à susciter un deuxième avis avec la communication de nouveaux considérants.

- 2.2.4. En cas d'avis favorable sous réserve, le projet de texte, objet de la consultation, doit être relu pour prendre en compte les réserves formulées. Tels sont les principaux effets résultant du caractère « conforme » des avis à émettre.
- 2.2.5. Pour la régularité de la consultation, l'organisme consulté doit être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il doit être saisi, dans le délai prescrit ou à défaut dans un délai utile, du projet de texte et de tous autres documents utiles à son information.
- 2.2.6. La responsabilité d'analyser la nature des consultations prévues, d'identifier tous les organismes publics dont la consultation est exigée et de veiller au respect des délais et des formes de consultations prescrits, incombe à titre principal au ministre responsable du projet de texte. Excepté celle des institutions de la République, le ministre initiateur des textes est responsable de la mise en œuvre des procédures consultatives obligatoires.

2.3. Les consultations peuvent aussi être obligatoires, mais non assorties d'avis conforme

- 2.3.1. La consultation peut n'être obligatoire que pour la saisine de l'organisme visé, c'est – à – dire non assortie d'avis conforme. Dans ce cas de figure, le ministre responsable du projet de texte (le cas échéant, le Secrétariat général du Gouvernement) n'est pas lié par l'avis émis par l'organisme consulté ou par le défaut d'avis. Il est seulement tenu d'apporter la preuve qu'il a saisi l'organisme visé dans un délai utile et l'a mis à même d'émettre son avis, par la communication du projet de texte et des éléments d'appréciation y afférents.
- 2.3.2. Ainsi qu'évoqué ci-dessus, la « consultation obligatoire » participe aussi de la légalité externe du texte à adopter et doit être impérativement respectée. Tout texte juridique qui aura été adopté sans faire l'objet des consultations préalables prévues est exposé à la censure des juges compétents. En outre, le Secrétariat général du Gouvernement est fondé à récuser tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret proposé à l'examen du Conseil des Ministres qui n'aurait pas satisfait aux formalités de consultation préalable (cas des commissions paritaires). A cette fin, les preuves des consultations effectuées doivent être jointes au projet de texte transmis au Secrétariat général du Gouvernement.

3. Cas de consultations prévues par la Constitution

La consultation de certains organismes et institutions de la République sur les projets de loi et de règlement est prescrite par la Constitution. Il s'agit de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, du Conseil supérieur de la magistrature, du Haut Conseil des Collectivités territoriales et du Conseil économique, social et culturel. Ces consultations sont toutes obligatoires.

3.1. Consultation de la Cour suprême

- 3.1.1. La Constitution dispose en son article 75 que les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis de la Cour suprême et déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale.
- 3.1.2. En vertu de cette disposition constitutionnelle, la Loi n°96-071 du 13 juin 1996 modifiée fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, précise les modalités de cette consultation en disposant que « La Chambre consultative donne son avis sur tous les projets de loi et de décret et en général sur toutes questions pour lesquelles son intervention est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumises par le Gouvernement. » Auparavant, la loi ci-dessus mentionnée prescrit en son article 74 que « La Chambre consultative participe à la confection des lois, ordonnances et règlements. Elle est saisie par le chef du gouvernement des projets de texte et propose les modifications de rédaction qu'elle juge nécessaires.... ».
- 3.1.3. De l'analyse de ces dispositions pertinentes, il en résulte que la consultation de la Cour suprême est obligatoire sur tous les projets de loi, d'ordonnance et de décret. Mais dans la pratique, la Cour n'est pas consultée sur les décrets individuels. Une telle consultation ne s'avère pas indispensable.
- 3.1.4. Les avis émis par la Cour suprême ne lient pas, en principe, le Gouvernement, sous réserve des cas expressément prévus par des lois particulières ou lorsque la Cour suprême est consultée sur le déclassement de lois intervenues dans le domaine réglementaire avant l'entrée en vigueur de la Constitution du 25 février 1992. Dans ce dernier cas, l'avis à intervenir va lier le Gouvernement (art.73, alinéa 2). Ils sont destinés au seul Gouvernement (éléments des dossiers du Conseil des Ministres) et ne doivent être rendus publics qu'après autorisation du Premier ministre, consulté par les soins du Secrétariat général du Gouvernement.
- 3.1.5. Pour la saisine de la Cour suprême, le Secrétariat général du Gouvernement doit être saisi du projet de texte dans un délai utile. Elle interviendra après que les autres avis requis aient été sollicités et, le cas échéant, recueillis par le ministre responsable ou le Secrétariat général du Gouvernement. Elle interviendra obligatoirement avant la présentation des projets de texte à la délibération du Conseil des Ministres. Sauf en cas d'urgence, les projets de texte doivent être communiqués à la Cour suprême au moins deux semaines avant la date prévue pour la session du Conseil des Ministres.
- 3.1.6. Nonobstant le caractère facultatif de l'avis donné, le texte soumis à l'approbation du Conseil des Ministres doit être celui examiné par la Cour suprême en vue de conserver à la consultation effectuée tout son intérêt ou sous réserve de la prise en charge des éventuelles réserves émises.

- 3.1.7. La faculté est ouverte aux ministres de consulter la Cour suprême sur les difficultés juridiques qu'ils rencontrent. Dans cette perspective, il est souhaitable que le Secrétariat général du Gouvernement joue l'interface entre les ministres et la Cour suprême et coordonne le traitement de ces difficultés juridiques particulières, en sa qualité de conseiller juridique du Gouvernement. Cette coordination est d'autant nécessaire que les questions juridiques appelant un éclairage de la Cour suprême remontent le plus souvent au niveau du Gouvernement et du Parlement. En outre, il doit être communiqué à la Cour suprême l'ensemble des textes pouvant être utiles à la résolution des difficultés posées ainsi que l'ensemble des correspondances ou documents établissant de manière claire et précise la position des parties prenantes sur ces difficultés. En revanche, la Cour suprême ne devrait pas être sollicitée par les ministres, pour avis, sur des questions se rattachant à un litige pendant devant les autres cours et tribunaux.
- 3.1.8. Les ministres ont également la faculté de s'assurer les services de conseillers de la Chambre consultative à l'occasion de l'élaboration des projets de loi et de règlement.

3.2. Consultation du Conseil supérieur de la magistrature

Aux termes des dispositions de l'article 82 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature veille sur la gestion de la carrière des magistrats et donne son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature. Par conséquent, sa consultation sur tout projet de loi relatif au statut des magistrats s'avère obligatoire.

3.3. Consultation du Haut Conseil des Collectivités territoriales

- 3.3.1. Aux termes des dispositions de l'article 99 de la Constitution, « le Haut Conseil des Collectivités territoriales a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional... Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des Collectivités territoriales pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article » (protection de l'environnement, amélioration de la qualité de la vie).
- 3.3.2. Le HCT a été ainsi consulté par lettre N°061-/PRIM-SGG du 12 novembre 2010 sur le projet de loi visant la modification de la loi N°00-044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions du Mali. Aussi, a-t-il émis « un avis favorable quant à l'élaboration » dudit projet de loi et demandé « l'amélioration du projet de texte par l'inscription de nouvelles dispositions qui responsabilisent les collectivités territoriales en matière de perception de taxes dans le cadre de l'exploitation artisanale de l'or et l'ouverture des carrières artisanales sur leurs territoires » cf. Avis N°10-004/HCC-SG du 28 novembre 2010.

3.4. Consultation du Conseil économique, social et culturel

- 3.4.1. L'article 108 de la Constitution dispose que « Le Conseil économique, social et culturel est obligatoirement consulté sur tout projet de loi de finances, tout projet de plan ou de programme économique, social et culturel ainsi que sur toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel ».
- 3.4.2. En dehors des cas où il intervient de sa propre initiative, le Conseil économique, social et culturel ne peut être saisi que par le Premier ministre. La lettre de saisine est préparée, en principe, par le Secrétariat général du Gouvernement qui centralise tous les projets de loi, d'ordonnance et de décret. Il ne peut donc être directement saisi par un ministre que par délégation du Premier ministre (rapport entre les institutions de la République).
- 3.4.3. La lettre de saisine doit être accompagnée du texte sur lequel l'avis est sollicité. Un ministère qui désire saisir le Conseil d'une demande d'avis ou d'étude doit le faire en rapport avec le Secrétariat général du Gouvernement. Les avis et études du Conseil économique, social et culturel sont transmis au Premier ministre.

3.5. Consultation de la Cour constitutionnelle

- 3.5.1. La Cour constitutionnelle joue peu de rôle consultatif. Elle est ainsi consultée sur tout projet de décret tendant à modifier une loi intervenue dans une matière relevant du domaine de la loi ainsi que les lois organiques avant leur promulgation. Hormis ces cas, les autres consultations prévues par la Constitution ne portent pas sur des projets de texte. Celles-ci comportent à la fois une dimension d'opportunité et de régularité juridique de l'initiative consistant à prendre des mesures particulières : consultation de la Cour constitutionnelle sur l'organisation du référendum (art.41), consultation relative à la dissolution de l'Assemblée nationale (art.42), consultation pour l'exercice des pouvoirs exceptionnels du Président de la République (art.50), la consultation en tant que régulateur des pouvoirs publics (art. 85).
- 3.5.2. Enfin, il appartient au Premier ministre, et à lui seul, de saisir les institutions de la République dont la consultation est requise sur les projets de texte législatifs ou réglementaires. Lorsqu'un ministre souhaite recueillir l'avis de ces institutions, il doit s'adresser au Premier ministre.

SECTION II : MISE AU POINT DES PROJETS DE TEXTE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

1. Observations générales concernant les concertations formelles de finalisation des projets de texte

1.1. Les concertations organisées autour des avant-projets de texte préparés par les départements ministériels entrent dans le cadre du Travail gouvernemental (coopération et collaboration entre les ministres). Elles sont pilotées par le Secrétariat général du Gouvernement en collaboration avec le ministère concerné. A cet égard, les cadres chargés de la rédaction des projets de texte législatif et réglementaire doivent avoir une connaissance du fonctionnement du Gouvernement, en particulier sa composition et les rapports entre ses membres.

1.1.1. « Au titre de la composition », le Gouvernement est un organe collégial et solidaire. Le nombre de ses membres est variable et résulte de considérations diverses, notamment l'extension ou la restriction des tâches exercées par l'Etat, les facteurs circonstanciels tels que les événements survenus, les rapports entre les forces politiques, les considérations régionales, ethniques ou religieuses, les crises économiques et financières, etc. La taille du gouvernement peut donc être réduite ou élargie.

Le Gouvernement peut comprendre également diverses catégories de membres : des ministres (ministres pleins, ministres d'Etat, ministres délégués) et des secrétaires d'Etat (ou commissaires). Deux décrets en fixent la structure. Le premier décret est le décret portant nomination du Premier ministre. Il est signé du seul Président de la République. Le deuxième décret est celui portant nomination des autres membres du Gouvernement. Il est signé par le Président de la République et contresigné par le Premier ministre. Il détermine le nombre des membres du Gouvernement et leur fonction respective (titre officiel).

1.1.2. « Au titre des compétences », les cadres impliqués dans le processus d'élaboration des projets de texte doivent avoir une idée exacte des compétences des membres du Gouvernement afin de limiter et prévenir les conflits de compétences et aider au choix des ministres concernés par un projet de texte.

1.1.3. « Au plan politique », les « attributions spécifiques » de chaque membre du Gouvernement sont fixées en fonction de divers critères, notamment :

- la nature des tâches exercées (tâches de régulation, fourniture de services collectifs, gestion des moyens nécessaires à l'exercice des tâches exercées) ;
- les destinataires des politiques à mener (immigrés) ;
- les secteurs d'activités (agriculture, élevage) ;

- le territoire (coopération régionale, collectivités territoriales, zones arides et semi-arides) ;
- les critères d'âge ou de sexe (jeunes, personnes âgées, femmes) ;
- les difficultés à résoudre (rapatriés, guerre).

Ces attributions résultent parfois d'une combinaison entre plusieurs considérations (ministre chargé du développement social, de la solidarité et des personnes âgées, ministre chargé des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine).

- 1.1.4. « Au plan juridique », la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement relève du pouvoir réglementaire. A ce propos, sont pris des décrets d'attribution qui définissent les compétences des ministres et, le cas échéant, des décrets de délégation qui définissent les attributions qu'exercent « par délégation » du ministre auprès duquel sont placés les ministres délégués et les secrétaires d'Etat.

Les ministres « pleins » demeurent égaux en droit. L'autorité de fait (influence) des uns et des autres dépendra surtout des départements dont ils ont la charge (économie, affaires étrangères, défense) ou de leur personnalité respective. Chaque ministre participe à part entière à la délibération du Conseil des Ministres. « Rien ne peut et ne devrait se faire sans son consentement dans le département dont il a la charge ». C'est pourquoi, il contresigne les actes du Président de la République et du Premier ministre qui interviennent dans son domaine de compétences spécifique. Il peut lui-même, à l'intérieur de ce domaine, prendre des décisions : organiser les services placés sous son autorité ou sa tutelle, exercer le pouvoir hiérarchique par voie d'instructions, exercer le pouvoir disciplinaire, en infligeant des sanctions aux agents placés sous son autorité. Par contre, le ministre ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire d'ordre général. Il peut recevoir des instructions du Premier ministre qui dispose du pouvoir de direction et de coordination de l'action gouvernementale et du pouvoir réglementaire général.

Les ministres délégués et les secrétaires d'Etat participent au Conseil des Ministres bien que placés sous l'autorité d'un autre membre du Gouvernement.

- 1.1.5. « Au plan protocolaire », l'ordre de préséance des ministres est défini, au moment de la formation du Gouvernement, par le décret portant nomination des membres du Gouvernement. Il est déterminé en fonction, notamment, du département occupé, des personnalités en présence ou des forces politiques qu'elles représentent. Il détermine la place des membres autour de la table du Conseil des Ministres et dans les manifestations officielles. Il indique aussi la position des uns par rapport aux autres dans l'organisation des contreseings. Toutefois, après le Président de la République, le Premier ministre ou son intérimaire, il est d'usage de citer le ministre qui a la responsabilité première de la matière traitée, initiateur du texte, avant les autres contresignataires.

- 1.2. Les compétences des membres du Gouvernement sont définies par un décret unique (ex. Décret n°2011-216/P-RM du 28 mars 2011 fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement qui traite à la fois des attributions des ministres pleins et celles des ministres délégués). Dans d'autres pays, la pratique est un peu différente. Il est adopté, pour les ministres, des décrets individuels et impersonnels qui demeurent valables d'un gouvernement à un autre tant que les compétences du ministre concerné n'ont pas changé (Affaires étrangères et coopération internationale). Pour les ministres délégués, il s'agit de décrets individuels et ayant un caractère personnel.
- 1.3. L'organisation de la coopération entre les ministres concernés par une même affaire, en l'occurrence la préparation des projets de loi et de règlement, est aussi une donnée essentielle du travail gouvernemental. Et, au cœur de cette coopération interministérielle se trouve la question de l'organisation des réunions préparatoires des décisions.
- 1.4. En outre, les projets de texte législatif et réglementaire procèdent ou doivent procéder de la mise en œuvre du Programme de travail gouvernemental qui définit les objectifs à poursuivre, les principales actions à mener et les délais de réalisation. C'est ce qui justifie la tenue des sessions du Conseil des Ministres. Dans le contexte de pays en développement, l'action gouvernementale tire son fondement, en général, d'une série de documents dont les principaux sont :
 - les programmes et engagements électoraux pris devant les électeurs par les partis politiques ou les personnalités qui ont été portées au pouvoir ;
 - les documents-cadres définissant les relations de coopération avec les partenaires techniques et financiers multilatéraux (CSCR) ;
 - la Déclaration de politique générale qui est prévue par la Constitution et qui passe en revue tous les grands domaines de l'action gouvernementale et définit pour chacun d'eux les priorités retenues et les actions à mener ;
 - le Programme de travail gouvernemental, élaboré périodiquement sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement, en vue de définir les principaux sujets qui seront traités en Conseil des Ministres pendant la période qu'il couvre (programme semestriel).

2. De nombreux cadres institutionnels existent pour la mise au point des projets de texte

- 2.1. Le processus d'élaboration des lois et des actes réglementaires commence au sein des ministères responsables et se poursuit à l'extérieur de celui-ci par l'organisation de concertations avec les partenaires sociaux concernés et les autres ministères dont l'avis compte ainsi que par l'organisation de consultations rendues obligatoires par des textes sur les avant-projets de texte. Ces réunions de toilettage participent de la coopération entre les ministres, de la démocratisation du fonctionnement de l'Etat, de la recherche de consensus et d'une meilleure qualité des textes à édicter.

- 2.2. Malgré les effets positifs recherchés, les concertations avec les partenaires sociaux doivent être maîtrisées dans leur déroulement. Lorsqu'elles sont informelles, elles doivent être utilisées à bon escient afin d'éviter qu'elles n'aboutissent à l'insertion de dispositions circonstanciées dans les textes (position minoritaire) ou à faire figurer dans un projet de loi des mesures réglementaires. Si elles ne le sont pas, elles peuvent aussi conduire à l'enlisement des débats et au blocage même du processus d'adoption.
- 2.3. Concernant l'organisation de la coopération entre les ministres, il appartient au ministre initiateur d'œuvrer à rallier davantage ses collègues à sa position par tous moyens appropriés (échange de correspondances, appels téléphoniques, rencontres bilatérales, etc.). A cet égard, il existe de nombreux cadres plus ou moins formalisés permettant la participation des membres du Gouvernement à la mise au point des projets de loi ou de règlements initiés. Le plus important de ces cadres est le Conseil des Ministres en ce qui concerne la mise au point des projets de loi.

2.3.1. **Conseil des Ministres :**

Le Conseil des Ministres est, en vertu de la Constitution, l'instance délibérante du gouvernement. Il réunit, en principe tous les mercredis, l'ensemble des membres du gouvernement sous la présidence du Président de la République. Le Premier ministre peut suppléer le Président de la République pour la présidence du Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

La saisine du Conseil des Ministres est précédée de tout un travail préalable, notamment la tenue de nombreuses réunions préparatoires entre les ministres ou entre les collaborateurs de ceux-ci, souvent sous l'égide du Premier ministre ou du Président de la République ainsi que des échanges téléphoniques ou de correspondances entre ministres ou avec le Premier ministre. Au titre de ces réunions préparatoires, présentées ici sous le terme « concertations », figurent en bonne place les « réunions interministérielles » auxquelles participent exclusivement les collaborateurs des ministres, en l'occurrence les conseillers techniques et les chargés de mission et les « réunions de coordination des secrétaires généraux », toutes deux pilotées par le Secrétariat général du Gouvernement. Les conclusions de ces réunions sont relevées par le Secrétariat général du Gouvernement et communiquées au ministère responsable pour toutes fins utiles.

Le Conseil des Ministres ne s'identifie pas au Gouvernement, nonobstant l'obligation constitutionnelle de le saisir de certaines matières (projets de loi). C'est ce qui explique que ses délibérations n'ont pas d'emblée le caractère de décisions exécutoires ; elles « sont, par elles-mêmes, sans effet direct et doivent être regardées comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement. Par suite, elles ne sauraient être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoir ». Il ne suffit pas, pour qu'une décision gouvernementale intervienne sur un sujet quelconque, que le Conseil des

Ministres en ait été saisi et en ait délibéré. Il faut aussi que la position ainsi prise ait été concrétisée par un acte juridique distinct qui est, selon le cas, soit un acte du Président de la République (ordonnances et décrets), soit un acte du Premier ministre (décrets et arrêtés).

Comme souligné ci-haut, les affaires inscrites à l'ordre du jour du Conseil des Ministres font préalablement l'objet d'une longue et minutieuse préparation. Les décisions sont presque arrêtées dans la plupart des cas avant même la tenue du Conseil des Ministres. C'est dire aussi que, malgré toute son importance (saisine constitutionnelle prévue, lieu de rencontre formelle de l'ensemble des ministres avec le Premier ministre et le Président de la République, occasion de communication avec les citoyens), le Conseil des Ministres ne devrait être une occasion de reprise des débats qui ont lieu ou qui auraient dû avoir lieu en amont. Si c'est le cas, les réunions préparatoires perdent une bonne partie de leur raison d'être.

La fin du Conseil des Ministres est sanctionnée par un communiqué qui rend compte des délibérations. Ce communiqué est préparé par le Secrétariat général du Gouvernement et diffusé. Le compte rendu analytique des délibérations du Conseil (relevé des décisions) est ensuite dressé en vue de permettre le suivi des décisions, conclusions, orientations ou directives données aux ministres et la constitution de la mémoire du Gouvernement. Ce suivi incombe au Secrétariat général du Gouvernement pour le compte du Premier ministre.

Le Secrétariat général du Gouvernement suit pour le compte du Premier ministre l'exécution des décisions prises par le Conseil des Ministres, notamment la signature des projets de texte approuvés.

2.3.2. **Conseil de cabinet**

Les conseils de cabinet préparent en dernier ressort les sessions du Conseil des Ministres. Ils se tiennent sous la présidence du Premier ministre. Y participent les ministres accompagnés, selon le cas, de leurs collaborateurs. Ils débouchent normalement sur une prise de décision par le Premier ministre ou en son nom.

Lorsque le conseil de cabinet se tient en l'absence du Premier ministre, il est présidé par le Premier ministre par intérim. Le directeur de cabinet du Premier ministre, même s'il a rang de ministre, ne peut recevoir de délégation du Premier ministre pour la direction et la coordination de l'action gouvernementale. La délégation est donnée à un membre du Gouvernement.

« Lorsque le Conseil de cabinet ou toute autre réunion préparatoire doit avoir un caractère décisionnel, il doit être formalisé, avec convocation préalable et compte rendu des décisions prises ». A cet effet, la convocation doit être adressée en temps utile, au moins quarante-huit heures à l'avance, aux ministres concernés. Elle doit

toucher tous les intéressés, ceux qui sont directement concernés par la réunion et ceux qui, notamment les collaborateurs du Premier ministre et ceux du Président de la République. Les convocations des ministres délégués et secrétaires d'Etat sont normalement adressées aux ministres dont ils dépendent, même si la réunion intéresse principalement ces derniers.

Pour la préparation du dossier de réunion, les questions à traiter doivent être clairement exposées et des éléments d'appréciation subséquents fournis. Pour chaque affaire, il comprend, notamment :

- l'exposé du problème ;
- la solution proposée et la justification du choix ;
- les implications financières du choix ;
- le rappel des positions en présence.

2.3.3. Réunions d'arbitrage

Les réunions d'arbitrage ont en général pour objet soit « de définir une orientation particulière de la politique gouvernementale dans un domaine qui requiert la participation de plusieurs ministres, soit de trancher un différend opposant des ministres au sujet de la mise en œuvre de mesures, en l'occurrence l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires ou au sujet de la présentation au public d'un domaine de l'action gouvernementale. »

Les réunions d'arbitrage se tiennent à l'initiative du Cabinet du Premier ministre ou à la demande d'un ou de plusieurs ministres. Elles peuvent se tenir sur le rapport du Secrétariat général du Gouvernement. Elles doivent aussi être précédées de réunions préparatoires organisées à l'initiative du ministre concerné à titre principal ou du Secrétariat général du Gouvernement afin d'en mesurer les différentes implications et de dégager les points d'accord et de désaccord.

Dans tous les cas, le Secrétariat général du Gouvernement doit avoir une vue d'ensemble des objectifs poursuivis, du contenu des projets de texte en cause et de leurs implications administratives, politiques, institutionnelles, financières ou sociales avant la tenue de ces réunions d'arbitrage.

La « note d'arbitrage » préparée par le ministre concerné et, le cas échéant, par le Secrétariat général du Gouvernement ou le Cabinet du Premier ministre, comporte d'abord un exposé de la situation, lequel contient notamment les données du problème et de son contexte, les décisions prises antérieurement, les textes applicables ou concernés. Elle comporte ensuite une présentation de la solution proposée et de ses modalités de mise en œuvre. Et enfin, une indication des adaptations que le projet nécessite au plan national ou international, une présentation des implications financières, un rappel des consultations interministérielles préalables qui ont lieu ainsi

que le point des questions à arbitrer avec les arguments en présence et leur provenance.

L'arbitrage peut intervenir avant ou après la réunion du Conseil de Cabinet.

2.3.4. **Réunions interministérielles et réunions de coordination des secrétaires généraux**

En ce qui concerne les réunions interministérielles, elles regroupent les collaborateurs des ministres, en l'occurrence les conseillers techniques, les chargés de mission et les chefs de services centraux sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement en vue d'examiner les dossiers susceptibles d'être inscrits à l'examen du Conseil des Ministres dont les projets de texte. Ce niveau de participation est déterminé par la circulaire N°003 du 27 mars 2003.

Quant aux réunions du « Comité de coordination des secrétaires généraux », elles se situent dans le prolongement des réunions interministérielles et regroupent les secrétaires généraux des ministères autour du Secrétaire général du Gouvernement ou son représentant.

Le Comité de coordination des secrétaires généraux examine, en général, les dossiers déjà passés en réunion interministérielle et prépare la tenue du Conseil de Cabinet sous l'égide du Premier ministre.

2.3.5. **Réunions ad hoc**

Des réunions ad hoc peuvent être organisées par le Président de la République ou le Premier ministre en vue d'examiner avec les ministres concernés des questions déterminées : préparation de dossiers à soumettre au Conseil des Ministres; détermination de la position à prendre par le Gouvernement à propos d'un problème ou d'un événement précis (Ex. : Préavis de grève déposé par une centrale syndicale), etc.

La participation des ministres aux réunions ad hoc est fonction du problème posé.

Lorsque les réunions ad hoc des ministres se tiennent autour du Président de la République, elles prennent la dénomination « Conseils restreints ». Lorsqu'elles se tiennent autour du Premier ministre, on parle de « Comités interministériels ». Les ministres y participent personnellement ; ils peuvent seulement se faire accompagner de leurs collaborateurs.

Les instances d'examen des projets de texte sont donc, de la base au sommet, les suivantes :

- ministère auteur du dossier (concertations informelles) ;
- Secrétariat général du Gouvernement (consultations obligatoires);

- réunions interministérielles ;
- réunions du Comité de coordination des secrétaires généraux ;
- Conseil de Cabinet (le cas échéant, Réunion d'arbitrage) ;
- Conseil des Ministres;
- Assemblée nationale (pour les lois).

3. En matière de mise en état des projets de texte législatif et réglementaire les responsabilités sont partagées entre le ministre maître d'œuvre et le Secrétariat général du Gouvernement

- 3.1. Le ministre initiateur est responsable de la conduite des études d'opportunité ou des études d'impact visant à appréhender la nécessité et l'opportunité de son texte législatif ou réglementaire. Il est également responsable de l'élaboration des avant-projets de texte. Il engage les concertations avec les partenaires sociaux et les autres ministères intéressés. Il a la responsabilité de saisir le Secrétariat général du Gouvernement de ses projets de texte dans les délais utiles. Il a aussi la responsabilité de préparer les projets de texte d'application le concernant et de prendre en compte les observations et suggestions concernant l'amélioration de la qualité et de la pertinence juridique de ses projets de texte, formulées à l'occasion des réunions de validation organisées sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement.
- 3.2. Le Secrétariat général du Gouvernement participe à la mise en état des projets de texte législatif et réglementaire initiés à travers notamment :
- l'organisation des réunions interministérielles et des consultations préalables ;
 - le contrôle de la régularité juridique des projets de loi, d'ordonnance, de décret et d'arrêté ministériel et de la prise en charge des suggestions des réunions interministérielles (commission de lecture des projets);
 - le contrôle de la prise en charge des observations et suggestions retenues au cours des réunions interministérielles par un comité de lecture ;
 - le contrôle de la prise en compte des orientations données par le Conseil des Ministres sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret approuvés (commission de lecture des projets);
 - la lecture des textes adoptés, avant signature par le président de l'Assemblée nationale, en vue de leur promulgation et publication au Journal officiel.

SECTION III : DELIBERATION ET ADOPTION DES LOIS

1. Les projets de loi adoptés en Conseil des Ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale par le Premier ministre

- 1.1. Les projets de loi sont examinés et approuvés en Conseil des Ministres qui, à ce titre, délibère sur la version des textes examinés par la Cour suprême. A cette occasion, le Conseil des Ministres peut instruire la modification de certaines dispositions des textes examinés. Il peut également recommander un nouvel examen du projet de texte dans son ensemble s'il découvre des insuffisances significatives malgré les études préparatoires et les consultations effectuées en amont ou s'il constate que l'environnement économique, social ou politique a subitement évolué entre la phase d'élaboration des avant-projets et la délibération, rendant ainsi inopportun leur adoption en l'état. Il peut, en outre, assortir la délibération du texte de recommandations spécifiques dont le suivi de la mise en œuvre incombe au Secrétariat général du Gouvernement pour le compte du Premier ministre.
- 1.2. Les projets de loi adoptés sont définitivement mis en forme par le Secrétariat Général du Gouvernement conformément aux directives données par le Conseil des Ministres, en rapport avec le ministre responsable. A ce stade de la procédure, les décrets d'application préparés ne peuvent être signés et publiés avant l'adoption et la promulgation même des lois auxquelles ils se rapportent.
- 1.3. Le Secrétariat général du Gouvernement prépare ensuite la lettre de dépôt des projets de loi approuvés sur le Bureau de l'Assemblée nationale et la transmet au Premier ministre. Au niveau du Gouvernement, la mise en œuvre de la procédure législative et l'accomplissement des formalités nécessaires au déroulement de cette procédure relèvent du Premier ministre et, le cas échéant, du Secrétariat général du Gouvernement et du ministre chargé des relations entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale.
- 1.4. La lettre de dépôt présente l'économie des projets de loi déposés, même si la Commission permanente de l'Assemblée nationale saisie au fond de ces projets de loi a la faculté de recueillir auprès du département responsable la documentation et les informations complémentaires nécessaires à la compréhension et à la manifestation de la pertinence des projets de loi déposés.
- 1.5. La lettre de dépôt doit indiquer explicitement le ou les ministres qui soutiendront la discussion des projets de loi devant l'Assemblée nationale parce que la pratique institutionnelle ne s'oppose pas à la désignation d'un ministre autre que le ministre initiateur du texte. A défaut d'une telle précision, le ministre responsable des projets est de droit celui qui en soutiendra la discussion. En cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci le jour de la plénière, la règle de l'intérim jouera à moins que le ministre titulaire n'en décide autrement, en sollicitant le report de l'examen de ses textes à une

autre session plénière et après accord du Premier ministre (responsabilité de la mise en œuvre du Programme de travail gouvernemental découlant de la Déclaration de politique générale).

- 1.6. Le dépôt d'un projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale emporte deux principales conséquences.
 - 1.6.1. Il fait courir les délais d'examen prévus. Par exemple, l'alinéa 2 de l'article 70 de la Constitution prescrit que le projet (ou la proposition) de « loi organique » n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'après l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Il résulte également des termes de l'article 77 de la Constitution que la loi de finances doit être votée ou rejetée avant l'ouverture de la période budgétaire et, le cas échéant, votée ou rejetée dans les huit jours suivant la convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire. Il résulte aussi des dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale que tout projet de loi déposé et non examiné pendant la législature au cours de laquelle il est déposé, devient caduc.
 - 1.6.2. Le texte déposé ne peut être modifié que par la procédure d'amendement lors des discussions parlementaires, même si le Gouvernement conserve la faculté de retirer son projet de loi avant toute délibération.
 - 1.6.3. Si au regard de l'article 76 de la Constitution, le Gouvernement peut apporter à tout moment des amendements à son projet de loi, il peut se poser la question du respect des procédures relatives à l'élaboration et à l'adoption des projets de loi, s'agissant des amendements d'origine gouvernementale : consultations obligatoires, délibération en Conseil des Ministres. Puisque de tels amendements ne sont plus soumis auxdites procédures. Par contre, l'exercice du droit d'amendement des députés se trouve être encadré notamment par l'obligation d'en informer le Gouvernement avant tout débat en séance plénière sur le texte (art.76 alinéa 2 de la Constitution) et, le cas échéant, par l'absence de toute opposition du Gouvernement à son exercice après l'ouverture des débats.
- 1.7. Les règles constitutionnelles ci-dessus évoquées sont complétées et précisées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, lequel a valeur de loi pour le fonctionnement de l'institution parlementaire.

2. Les projets de loi déposés sont ensuite inscrits à l'ordre du jour des délibérations de l'Assemblée nationale

- 2.1. La fixation de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale constitue une question essentielle dans les relations entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Elle est l'occasion pour le Gouvernement d'exprimer l'urgence ou l'importance qu'il accorde à certains de ses projets de loi déposés. Elle lui permet aussi d'anticiper sur le

risque de caducité auquel sont exposés les projets de loi déposés et non encore examinés. Elle constitue ainsi un enjeu et un indicateur de l'état des rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Il faut préciser qu'au niveau de l'exécutif, seul le Premier ministre peut demander une session extraordinaire sur un ordre du jour précis (art.66 de la Constitution) ; l'Assemblée nationale peut également en solliciter.

- 2.2. Le ministre chargé des relations avec le Parlement assiste, pour le compte du Gouvernement, à la Conférence des présidents (Président, vice-présidents, présidents des groupes parlementaires, présidents des commissions, etc.) qui examine les projets d'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. A cet effet, il veille à la prise en compte, dans le programme de travail du Parlement, des priorités et urgences signalées par le Gouvernement. En rapport avec ses collègues, il veille à ce que les projets de loi déposés soient examinés pendant la session au cours de laquelle ils ont été déposés ou au plus tard pendant la session qui suit celle du dépôt. En rapport avec le Bureau de l'Assemblée nationale, il fait régulièrement le point des projets de texte non encore examinés au Gouvernement et attire son attention sur le risque de caducité des projets de texte qui n'auraient pas été examinés avant la fin de la législature au cours de laquelle ils ont été déposés. Il rend compte au Premier ministre, chef du Gouvernement et informe les ministres concernés de l'inscription de leurs textes à l'ordre adopté par la Conférence des présidents. Il suit et s'assure à tout moment que l'ordre du jour proposé n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale, notamment en ce qui concerne le rang et le nombre des affaires proposées par la Conférence des présidents. Il informe immédiatement les ministres concernés des changements introduits dans l'ordre du jour des travaux, y compris l'ordre des délibérations proposées.
- 2.3. Si les circonstances l'exigent, le ministre chargé des relations avec le Parlement doit solliciter auprès de la Conférence des présidents la modification de l'ordre du jour arrêté par l'Assemblée nationale. A la demande du Premier ministre, il indique les textes dont le Gouvernement demande la discussion et l'ordre dans lequel celui-ci souhaite que cette discussion se déroule. Il est habilité à faire connaître oralement les modifications souhaitées.

3. Les projets de loi présentés peuvent faire l'objet d'amendements, au sein des commissions permanentes ou en plénière. L'exercice de ce droit d'amendement parlementaire comporte des limites.

- 3.1. Les articles 70 et suivants de la Constitution traitent des rapports entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. L'article 75 prescrit ainsi que l'initiative de la loi appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale. Quant à l'article 76, il confère aux deux institutions de la République le droit d'amendement.

- 3.2. Le droit d'amendement parlementaire comporte cependant trois limites dans son exercice. Premièrement, le Gouvernement a le droit de s'opposer à tout amendement d'origine parlementaire qui ne lui aurait pas été soumis avant l'ouverture des débats. Deuxièmement, tout amendement parlementaire qui aurait pour conséquence d'aggraver les charges publiques ou de diminuer les ressources publiques est d'emblée irrecevable. A cet égard, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise qu'aucune proposition de loi tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes publiques ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle n'est pas assortie d'une disposition tendant à procurer des ressources équivalentes. Si l'Assemblée nationale décide de passer outre l'opposition du Gouvernement, les contestations relatives au caractère aggravant des charges publiques ou réducteur des ressources publiques ne peuvent être vidées qu'à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité de l'amendement querellé. Troisièmement, sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 78, le Premier ministre peut, lui seul, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi donné. Ledit projet est considéré comme adopté sans amendement sauf si une motion de censure venait à être déposée et votée par les députés, obligeant ainsi le Premier ministre à remettre au Président de la République la démission du Gouvernement. En outre, il convient de noter que le Gouvernement a le droit, sous certaines conditions, d'établir d'office le Budget d'Etat sur la base des recettes de l'exercice précédent et après avis de la Cour suprême si le projet de loi de finances de l'année n'est pas adopté avant le 1^{er} janvier. Tout amendement qui est de nature à remettre en cause le partage des matières entre le législateur et le pouvoir exécutif est d'emblée irrecevable.
- 3.3. Le ministre désigné pour soutenir la discussion des projets de loi apprécie, en commission et en plénière, la pertinence et la cohérence des amendements proposés et, le cas échéant, provoque la saisine de la Cour constitutionnelle en vue d'apprécier la recevabilité de l'amendement proposé. Cette saisine suspend alors la discussion de l'amendement.
- 3.4. Les amendements ont pour objet de modifier le texte soumis à la délibération de l'Assemblée nationale. Ils portent suppression de mots, groupes de mots ou d'articles ; nouvelle rédaction des articles, substitution ou insertion de mots, groupes de mots ou d'articles. Ils peuvent aussi avoir pour effet d'introduire des articles additionnels.
- 3.4.1. Un amendement ne peut porter, en principe, que sur un seul article. Si les modifications envisagées portent sur plusieurs articles, il doit être déposé autant d'amendements qu'il y a d'articles. Lorsque plusieurs modifications d'un même article sont envisagées, sauf si elles sont de pure conséquence, il est préférable de déposer subséquentement autant d'amendements.

- 3.4.2. Un amendement dont le contenu est dépourvu de tout lien avec les dispositions du texte en discussion affecte la régularité juridique de la procédure législative. Le ministre représentant le Gouvernement doit écarter de telles propositions.
- 3.5. Les propositions d'amendements d'origine parlementaire doivent être déposées auprès de la Commission saisie au fond ou sur le Bureau de l'Assemblée nationale avant la session plénière (48 heures). Toutefois, le Gouvernement peut déposer des amendements à tous les stades de la procédure.
- 3.6. Les amendements sont datés et signés par leur auteur. Les sous-amendements portent sur des amendements régulièrement déposés sans en contredire le sens. Ils sont également datés et signés.
- 3.7. Afin d'en faciliter le traitement par les commissions, le projet d'amendement doit comporter, au niveau du Gouvernement, les mentions suivantes :
- le chapitre et la section visée par l'amendement ;
 - l'indication de l'article concerné ;
 - le dispositif de l'amendement ;
 - l'exposé des motifs de l'amendement (motivation).
- 3.8. Le ministre soutenant la discussion des textes tient le Secrétariat général du Gouvernement informé des amendements qui sont susceptibles de poser, tant par leur contenu que par le lien qui les rattache aux dispositions initiales, des questions de constitutionnalité ou d'altérer l'économie et la cohérence de la loi. S'il s'agit d'un ministre intérimaire, il prendra la précaution de discuter de l'acceptation des amendements parlementaires proposés avec les services du ministre initiateur qui, au demeurant, l'assiste dans la défense du texte. Il en informe également le Secrétariat général du Gouvernement, nonobstant la présence de son délégué aux sessions parlementaires.
- 3.9. Les amendements parlementaires sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Par ressources et charges publiques, il faut entendre celles de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics. L'interdiction d'amendement tendant à diminuer les ressources, à créer ou à aggraver les charges publiques est appréciée par rapport à l'état du droit existant au moment de la discussion du dépôt de l'amendement. Un amendement parlementaire compensant une dépense nouvelle par une ressource nouvelle ou par la diminution d'une charge existante tombe sous le coup de l'irrecevabilité. En revanche, un amendement parlementaire compensant une diminution de ressources par une ressource nouvelle sera recevable, à condition que la compensation soit réelle et immédiate et bénéficie à la même collectivité publique. Doit être également recevable tout amendement parlementaire qui a pour objet de majorer les crédits d'un programme, en contrepartie de la diminution des crédits d'un ou plusieurs programmes d'une même mission.

- 3.10. Le ministre qui représente le Gouvernement doit opposer l'irrecevabilité à tout amendement parlementaire qui empiète sur le domaine réglementaire ou intervient dans une matière déléguée à l'exécutif en vertu d'une loi d'habilitation. S'il l'estime utile, le ministre s'opposera à l'examen et au vote d'amendements parlementaires qui n'auraient pas été antérieurement soumis à la commission saisie au fond et communiqués au Gouvernement. Il s'oppose à l'examen et au vote des amendements ne se rattachant pas à l'objet du texte discuté.
- 3.11. Doivent cependant être adoptés les amendements dictés par la nécessité de respecter la Constitution ou de rectifier une erreur matérielle décelée.
- 3.12. Si le ministre ne s'y oppose pas, les amendements régulièrement déposés sont mis en discussion avant le texte examiné en commission auquel ils se rapportent. Sur chaque amendement, peuvent intervenir les signataires, le ministre, le président ou le rapporteur de la Commission saisie au fond, un député d'opinion favorable et un député d'opinion contraire (état actuel de la procédure parlementaire).
- 3.13. Les amendements sont délibérés et adoptés en bloc ou par amendement avant l'examen global du texte. Leur adoption n'emporte pas celle du texte. En effet, l'adoption ou le rejet des amendements et des questions préjudicielles ou leur régularisation ouvre la voie aux discussions sur le texte du projet de loi déposé.

4. L'examen des projets de loi inscrits à l'ordre des travaux de l'Assemblée nationale comporte deux étapes

- 4.1. **Les projets de texte sont d'abord examinés au sein des commissions permanentes**
 - 4.1.1. Les projets de loi déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale sont enregistrés et inscrits dans l'ordre de leur arrivée sur un rôle général portant mention de la suite qui leur aura été réservée. Ils sont ensuite photocopiés et distribués aux députés et renvoyés à l'examen des commissions générales.
 - 4.1.2. En fonction de leur objet, l'une des commissions générales permanentes (onze au total) est saisie des projets de loi au fond ; les autres commissions peuvent être saisies pour avis. Si une commission estime qu'elle doit émettre un avis sur des projets de loi, elle en fait la demande auprès du Président de l'Assemblée nationale. La compétence de chacune des commissions générales permanentes est fixée par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.
 - 4.1.3. Chaque commission de travail est responsable de l'organisation de ses travaux. Elle désigne un rapporteur sur le rapport duquel elle se prononce.

- 4.1.4. Les ministres et leurs collaborateurs ont accès aux commissions. Ils sont entendus à leur demande ou à la demande des commissions elles-mêmes pour venir présenter, expliquer et défendre les projets de loi pendant devant les commissions.
- 4.1.5. Les commissions peuvent également convoquer et entendre toute personne dont elles estiment l'audition utile à la compréhension des projets de texte à examiner quant à leur opportunité politique et leur pertinence, notamment les secrétaires généraux des départements ministériels, les représentants des organisations de la société civile, des ordres professionnels, des organismes paritaires, des organisations faïtières, etc.
- 4.1.6. Les décisions des commissions saisies sont prises à la majorité. Leurs rapports et avis doivent être lus et approuvés en commission avant leur dépôt sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Tout projet ou toute proposition de délibération, tout rapport déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale par une Commission est photocopié et distribué aux députés.

4.2. **Les projets de loi sont ensuite soumis à la délibération et à l'adoption en plénière**

- 4.2.1. Le ministre responsable participe à la discussion des projets de loi en séance plénière et suit le vote y afférent. Il est assisté de ses collaborateurs. Il peut bénéficier de l'assistance du ministre chargé des relations avec les institutions de la République et du délégué du Secrétariat général du Gouvernement.
- 4.2.2. La discussion en séance publique des projets de loi porte sur le texte présenté par le Gouvernement et comporte deux modalités : la discussion générale du texte ou l'examen article par article. La discussion générale est essentiellement une phase de présentation du texte.
- 4.2.3. En vue d'introduire la discussion, le président de séance, après avoir appelé le texte à l'ordre du jour, donne la parole au rapporteur de la commission, puis aux ministres représentant le Gouvernement ou inversement. Ensuite, interviennent les députés qui souhaitent s'exprimer. Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion des motions de procédure présentées (exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission). Leur adoption entraîne le rejet du texte ou la suspension du débat avant même que ne s'engage l'examen de ses dispositions. En cas de renvoi de l'ensemble du texte à une commission saisie au fond, l'Assemblée nationale fixera la date à laquelle le texte lui sera soumis à nouveau. S'il s'agit du renvoi d'un chapitre, article ou amendement, la Commission devrait présenter ses conclusions avant la fin des discussions générales.
- 4.2.4. Les ministres, présidents et rapporteurs des commissions saisies au fond sont entendus à tout moment quand ils le demandent. Les articles sont examinés les uns à la suite des autres, sauf si l'Assemblée nationale venait à opter pour un examen global du texte présenté, ce qui est la pratique courante.

- 4.2.5. En fait, l'examen en plénière du projet de loi s'ouvre par la présentation du rapport de la Commission saisie au fond et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis. Puis interviennent la lecture et la délibération des amendements proposés. La discussion générale sur le rapport fait sur le projet de loi et, le cas échéant, sur le texte précède le vote. Si l'Assemblée nationale n'opte pas pour une discussion article par article, le projet de loi est mis aux voix dans son intégralité.
- 4.2.6. Les projets ou propositions de loi sont en principe soumis à une seule délibération en séance publique. Les discussions sont en général closes par les explications de vote des groupes parlementaires sur l'ensemble d'un texte. Ces interventions finales constituent des invites adressées aux députés pour voter pour ou contre le texte présenté et défendu par le Gouvernement.
- 4.2.7. Les lois ordinaires sont adoptées à la « majorité simple ». Les lois organiques exigent la « majorité absolue » des députés.
- 4.2.8. Les secrétaires parlementaires sont chargés de veiller à la rédaction des procès-verbaux ; en cas de nécessité, ils en donnent lecture. Ils inscrivent les députés qui demandent la parole, contrôlent les appels nominaux, constatent les votes et dépouillent les scrutins. L'un des secrétaires signe avec le Président de l'Assemblée nationale tous les textes ayant fait l'objet de délibération.

5. Le texte adopté est mis en état par le Secrétariat de l'Assemblée nationale, en rapport avec le Secrétariat Général du Gouvernement, signé et transmis au Gouvernement en vue de sa promulgation et de sa publication au Journal officiel de la République

- 5.1. Si les résultats des scrutins concluent à l'adoption du projet de loi, le Secrétariat général de l'Assemblée nationale procède à la mise en état du texte tel qu'adopté. Il le fait signer par le président de séance et contresigner par le secrétaire parlementaire qui a assisté à la délibération et le transmet au Gouvernement (Premier ministre) pour l'accomplissement des formalités de promulgation et de publication au Journal officiel.
 - 5.1.1. La promulgation est l'acte par lequel le Président de la République atteste de l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire observer. En y procédant, le Président de la République authentifie la loi, en fixe la date d'entrée en vigueur et la déclare exécutoire.
 - 5.1.2. Le délai constitutionnel imparti au Président de la République pour procéder à cette promulgation est de quinze jours. A l'intérieur de ce délai, le Président de la République peut, en vertu de l'article 40 de la Constitution, demander une nouvelle délibération de la loi votée ou de certains de ses articles. Le cas échéant, l'Assemblée nationale statuera sur les seules dispositions qui ont justifié la demande d'une seconde

lecture à la suite de laquelle, la loi votée sera promulguée et publiée sous réserve de la saisine de la Cour constitutionnelle pour examen de sa constitutionnalité.

- 5.1.3. La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques avant leur promulgation. Elle est saisie à cet effet par le Premier ministre. Elle se prononce sur la conformité à la Constitution des lois ordinaires qui lui sont soumises soit par le Président de la République, soit par le Premier ministre, soit par le Président de l'Assemblée nationale ou par un dixième des députés, soit par le Président du Haut Conseil des Collectivités territoriales ou un dixième des conseillers nationaux, soit par le Président de la Cour suprême. Dans cette dernière hypothèse, la saisine de la Cour résulte d'une contestation de la constitutionnalité de la loi et est laissée à la discrétion des autorités habilitées à le faire. La Cour se prononce dans les mêmes conditions de saisine que ci-dessus sur la constitutionnalité des engagements internationaux avant leur ratification.
- 5.1.4. La Cour constitutionnelle saisie d'une loi, doit statuer dans le délai d'un mois. En cas d'urgence signalée par le Gouvernement, ce délai est ramené à huit jours. La saisine de la Cour constitutionnelle suspend le délai de promulgation de la loi. Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée, ni appliquée. Toutefois, si la disposition déclarée inconstitutionnelle est détachable du reste du texte, le Président de la République a la faculté de promulguer le reste du texte ou de solliciter une nouvelle délibération de la loi.
- 5.1.5. Si la saisine de la Cour constitutionnelle procède d'une contestation, il revient au Secrétariat général du Gouvernement, en rapport avec le conseiller juridique du ministère responsable et, le cas échéant, de la Direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, de préparer les observations du Gouvernement sur les requêtes présentées.
- 5.2. Saisi par le Premier ministre, le Président de la République s'assure qu'il n'existe aucun intérêt politique ou juridique appelant une seconde lecture de la loi votée ou sa non promulgation. Ce fut le cas lorsqu'il a jugé utile de demander, le 26 août 2009, une deuxième délibération de la loi N°09-038 du 3 septembre 2009 portant « Code des personnes et de la famille », adoptée le 4 août 2009 par l'Assemblée nationale. Hormis la demande d'une seconde lecture ou d'un recours contentieux en examen, le Président de la République ne peut refuser de promulguer la loi votée à l'expiration de ce délai de prudence et avant celle du délai fixé par la Constitution.
- 5.3. Il est procédé à la promulgation de la loi définitivement adoptée après toutes vérifications et précautions utiles observées. Mais avant de préparer la promulgation suivie de la publication au Journal officiel du texte définitivement adopté, il est également utile pour le Secrétariat général du Gouvernement de s'assurer que les formalités de saisine de la Cour constitutionnelle ont été observées ou que les voies de recours sont épuisées. Cela est nécessaire puisque la Constitution ne fixe pas un délai

minimum à observer avant que le Président de la République ne procède à la promulgation de la loi.

- 5.4. Les textes d'application des lois (décrets, arrêtés) doivent être pris dans un délai raisonnable (six mois au plus) afin d'éviter que la responsabilité de l'Etat ne soit engagée pour le retard accusé en la matière. C'est pourquoi, il est privilégié la préparation des textes d'application en même temps que les textes de base. Dans ce cas d'espèce, avant de recueillir les signatures requises, le Secrétariat général du Gouvernement s'assure que les amendements apportés au projet de loi n'ont pas eu pour effet de rendre caducs ou sans objet les projets de décret d'application préparés. Si c'est le cas, il est procédé à une réévaluation des changements induits par les amendements adoptés et, le cas échéant, au réexamen des projets de texte élaborés. Par contre, si les projets de texte n'avaient été déjà élaborés, il doit être pris en compte les délais de consultation légalement prescrits pour la détermination du chronogramme d'élaboration prévisionnel à imposer aux départements concernés.
- 5.5. Le Secrétariat général du Gouvernement dresse un tableau de bord lui permettant de suivre l'élaboration des textes d'application des lois, assorti d'un agenda de réalisation bâti autour des activités ci-après :
- organisation des consultations intra et interministérielles ;
 - saisine, le cas échéant, des organismes consultatifs ;
 - réunions interministérielles, réunions d'arbitrage ;
 - saisine des institutions de la République, en particulier la Cour suprême ;
 - soumission des projets de texte à la délibération en Conseil des Ministres ;
 - mise en état du texte ;
 - recueil des signatures et contresignatures ;
 - enregistrement et publication au Journal officiel.
- 5.6. La loi adoptée est transmise au Secrétariat général du Gouvernement qui veille à la saisine obligatoire de la Cour constitutionnelle pour les lois organiques et vérifie l'absence de toute requête concernant les lois ordinaires. Il reste entendu que la transmission au Secrétariat général du Gouvernement vaut la saisine du Premier ministre.
- 5.7. La formule de la promulgation est la suivante :
- « L'Assemblée nationale a adopté.
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :
----- (Texte de la loi) -----.
La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.
Fait à Koulouba (à Bamako) le ... »
- Suit la signature du Président de la République.

- 5.8. Lorsque la promulgation est faite par décret, suivent alors la signature du Président de la République, celle du Premier ministre et, le cas échéant, celles des ministres responsables. Rappelons que la promulgation de la loi fondamentale du 25 février 1992 a donné lieu à l'adoption d'un décret par le Président de la République.

SECTION IV : ADOPTION ET SIGNATURE DES ACTES REGLEMENTAIRES

1. Les ordonnances et les décrets sont délibérés et adoptés en Conseil des Ministres

- 1.1. Les ordonnances et les décrets sont délibérés et adoptés en Conseil des Ministres. Les projets d'arrêté ministériel sont seulement soumis au contrôle de régularité juridique du Secrétariat général du Gouvernement. Les arrêtés interministériels peuvent faire l'objet de réunions interministérielles avant leur signature par les ministres concernés.
- 1.2. La « signature » peut être définie comme étant le graphisme (une suite de lettres, de caractères, de chiffres ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible) par lequel une autorité publique (ou un particulier) s'identifie dans un texte, exprime son approbation du contenu dudit texte et lui confère une force probatoire. La signature manuscrite était la seule forme admise jusqu'à l'ère des nouvelles technologies de l'information. Mais depuis, certains pays ont réglementé et reconnu la validité des signatures électroniques.
- 1.3. Les lois, ordonnances et décrets ne comportent pas de cachet de l'autorité de signature. L'authenticité des signatures qui y sont apposées est garantie par des mécanismes de pré-enregistrement desdites signatures, de numérotation, d'enregistrement et de publication au Journal officiel ou dans des bulletins officiels.
- 1.4. Dans le cadre de l'adoption des actes réglementaires, la question principale à laquelle répondre est la détermination des ministres contresignataires.

2. Les ministres contresignent les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

- 2.1. Les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres sont signés par le Président de la République et contresignés par le Premier ministre et le cas échéant par les ministres concernés. A ce niveau, se pose la question de l'identification des ministres contresignataires, autrement dit « concernés » par la règle de droit en formation. Une première piste d'analyse est le décret fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement. Si celle-ci s'avère moins précise par rapport au questionnement, une deuxième piste s'offre au rédacteur : l'analyse croisée du décret fixant les attributions spécifiques et du décret portant répartition des services entre la Primature et les départements ministériels. Il s'agit en fait d'une question se rapportant à la détermination des compétences propres à chaque membre du Gouvernement, tranchée normalement au moment de la formation de celui-ci. Au surplus, le texte à modifier constitue un indice supplémentaire pour l'identification des ministres concernés.
- 2.2. Les décrets non délibérés en Conseil des Ministres sont signés de leurs auteurs et, le cas échéant, contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

- 2.3. Les arrêtés sont principalement du ressort des ministres et sont signés par eux. Il peut arriver que le Premier ministre édicte un arrêté réglementaire nécessitant le contreseing des ministres responsables de son exécution.
- 2.4. Concernant les actes modificatifs, le respect du parallélisme des formes n'implique pas systématiquement le maintien, parmi les ministres contresignataires des actes modifiés, tous les ministres qui étaient initialement contresignataires. Il est procédé à l'analyse indiquée ci-dessus pour savoir si les ministres précédemment signataires des actes à modifier demeurent toujours concernés par la question traitée. Si ce n'est le cas, il convient de les écarter au profit de ceux qui sont restés concernés ou qui sont devenus concernés.

3. Les actes du Président de la République sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres concernés

- 3.1. Un certain nombre d'actes pris par le Président de la République dans l'exercice de ses prérogatives ne sont soumis à aucun contreseing, ni du Premier ministre, ni des ministres. Il s'agit notamment :
- du décret portant nomination du Premier ministre ou du décret mettant fin aux fonctions du Premier ministre et des membres du Gouvernement, sur la présentation par le Premier ministre de la démission du Gouvernement (art.38) ;
 - de la décision de soumettre un projet de loi au référendum (art.41) ;
 - du décret portant dissolution de l'Assemblée nationale (art.42) ;
 - du décret accordant des grâces à des condamnés (art.45) ;
 - des mesures exceptionnelles exigées par les circonstances (art.50) ;
 - des actes de saisine de la Cour constitutionnelle (examen de lois ordinaires, consultations).
- 3.2. Hormis ces cas limitativement énumérées dans la Constitution et du cas des décrets simples, tous les autres actes pour lesquels la signature par le Président de la République est obligatoire doivent, quant à eux, être revêtus du contreseing du Premier ministre et de celui des ministres « concernés ». C'est dire que les rédacteurs sont appelés à identifier et à mentionner tous les ministres contresignataires nécessaires ou possibles des projets d'ordonnance et de décret.
- 3.3. Au titre des actes du Président de la République soumis au contreseing du Premier ministre et des ministres responsables, il convient de noter ce qui suit :
- 3.3.1. Pour les mesures individuelles, le Président de la République signe toute mesure (décrets) portant nomination dans un emploi civil ou militaire supérieur déterminé par la loi. Sur ce point, il convient de procéder à l'abrogation du décret de nomination dès

lors que l'arrêté de mise à la retraite est signé (Cf. cas d'ambassadeurs du Mali admis à faire valoir leur droit à la retraite).

3.3.2. Pour les mesures à caractère général, le Président de la République signe tous les actes de promulgation des lois, lesquelles comportent en leur sein la formule de promulgation. Il signe les ordonnances. Il signe en outre tous les décrets délibérés en Conseil des Ministres. A ce niveau, une délibération ne peut être obligatoire que lorsqu'elle est prévue par une norme hiérarchiquement supérieure ou lorsque l'on modifie un décret qui avait été lui-même délibéré par le Conseil des Ministres, eu égard au respect du parallélisme des formes. La délibération en Conseil des Ministres peut aussi résulter d'un choix d'opportunité.

3.3.3. Le Président de la République signe enfin, eu égard à la nature des matières abordées, les décrets fixant les attributions spécifiques des membres du Gouvernement.

3.4. Sont considérés comme « ministres responsables », dans le texte constitutionnel malien, « ministres concernés », les ministres auxquels « incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes » que le Président de la République signe. Il s'ensuit que « Le ministre responsable est celui qui prend l'initiative d'élaborer le texte en cause, confie à ses services la responsabilité principale de cette élaboration, s'emploie à recueillir l'adhésion des autres départements ministériels dont le concours lui est nécessaire, soumet le texte au Conseil des Ministres, en assure et en contrôle enfin l'application. »

3.4.1. Les ministres responsables sont désignés par la formule suivante : « Le Premier ministre, le ministre de ... et le ministre de ... sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret... ». Ils sont désignés par leurs titres précis résultant du décret de composition du Gouvernement. Ces titres sont mis au féminin, s'il y a lieu. A contrario, la formule « le ministre chargé de... », utilisée à juste titre dans le corps d'un décret dans un souci de simplification et de clarté, est à proscrire dans un article d'application.

3.4.2. Le ou les ministres sur le rapport desquels est pris le texte signé par le Président de la République sont nécessairement regardés comme « responsables » de son application et doivent donc le contresigner. Dans certains pays, il est mentionné parmi les visas : « Sur le rapport de... »

4. Les actes du Premier ministre sont également contresignés par les ministres chargés de leur exécution

4.1. Les dispositions de l'article 56 de la Constitution prescrivent que « Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution » et non, à l'instar des actes que le Président de la République signe, par les « ministres responsables ». Les ministres chargés de l'exécution d'un acte

réglementaire du Premier ministre sont « ceux qui seront compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte ». Autrement dit, les ministres chargés de l'exécution d'un décret sont ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires pour que le décret du Premier ministre reçoive application.

- 4.2. Le ou les ministres sur le rapport desquels est pris le décret sont nécessairement regardés comme « chargés de l'exécution » de celui-ci et doivent le contresigner. Mais, le simple fait qu'un ministre soit intéressé par le sujet traité (application) ou même qu'il ait été associé à la préparation du décret, ne justifie pas, à lui seul, qu'il appose son contresign sur le texte en cause.
- 4.3. Les principes ci-dessus s'appliquent aussi bien aux décrets pris en vertu du pouvoir réglementaire autonome du Premier ministre qu'aux décrets pris par celui-ci pour l'application des lois. Leur mise en œuvre appelle les précisions suivantes :
 - 4.3.1. **Décrets pris pour l'application des lois** : Le seul fait que l'acte de promulgation d'une loi soit revêtu du contresign d'un ministre considéré, à cet effet, comme « ministre responsable » ne confère pas pour autant à celui-ci la qualité de « ministre chargé de l'exécution » de l'ensemble des décrets d'application de cette loi (non encore en application au Mali).
 - 4.3.2. **Décrets modifiant des décrets antérieurs** : Selon une jurisprudence constante, de tels décrets ne sont valablement contresignés que par les seuls ministres concernés par les dispositions modifiées. Il n'y a pas nécessairement parallélisme des formes entre le texte initial et le texte modificatif.
 - 4.3.3. **Décrets prévoyant la désignation de représentants de l'État au sein d'un organisme public** : Dans ce cas, il est recueilli systématiquement le contresign des ministres que le décret invite à désigner, par arrêté, des représentants. Il est également prudent de recueillir le contresign des ministres dont le texte prévoit qu'ils auront à formuler des propositions en vue de la désignation de leurs représentants. A contrario, lorsque les représentants de l'Administration sont désignés « ès qualités », le décret qui institue la commission ou l'organisme ne doit pas, en toute rigueur, être contresigné par chacun des ministres dont dépendent ces fonctionnaires. Il suffit simplement de veiller à leur bonne information durant la procédure interministérielle préalable à l'adoption du projet de décret.
 - 4.3.4. **Décrets dont l'application ne requiert aucun acte ministériel d'exécution** : C'est notamment le cas de la plupart des décrets portant déclaration d'utilité publique en application des dispositions de l'article 13 de la Constitution qui dispose que « Le droit de propriété est garanti. Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnisation. »

5. Les ministres délégués et les secrétaires d'Etat sont admis à signer et à contresigner dans certaines conditions

- 5.1. Les ministres délégués et secrétaires d'Etat placés auprès d'un ministre signent les actes entrant dans leur domaine d'attributions dans les cas et conditions prévus par leur décret de délégation. Il est permis au ministre délégué et au secrétaire d'Etat de signer seul, pour le ministre titulaire et par délégation, tous arrêtés, circulaires et décisions intervenant dans son domaine. Il est également admis qu'il contresigne les décrets intervenant dans ce même domaine.
- 5.2. Le contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat ne peut que s'ajouter à celui du ministre ; il ne peut jamais s'y substituer pour les ordonnances et les décrets. Toutefois, l'omission du contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat placé auprès d'un ministre n'entache pas d'illégalité ces ordonnances et décrets.
- 5.3. En cas de difficultés pour déterminer les contreseings, il apparaît quelques fois prudent de recueillir des contreseings nombreux alors même que certains d'entre eux pourraient s'avérer superfétatoires. Il faut éviter le risque d'entacher la régularité formelle du texte.
- 5.4. La liste des autorités « chargées de l'exécution » d'un acte du Premier ministre, entendues dans le sens des indications qui précèdent, doit figurer dans le dernier article du texte en cause, dit « article d'exécution ».
- 5.5. Les ministres chargés de l'exécution sont désignés par la formule suivante : « Le Premier ministre, le ministre de ... et le ministre de ... sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de l'exécution du présent décret... ». Ils sont désignés par leurs titres précis et dans l'ordre protocolaire, sans dérogation possible, résultant du décret de composition du Gouvernement. Ces titres sont mis au féminin, s'il y a lieu. Par conséquent, la formule « le ministre chargé de... », qui est utilisée à juste titre dans le corps d'un décret est à proscrire dans un article d'exécution.

6. Des délégations de pouvoirs ou de signature sont possibles

6.1. Le régime juridique de la délégation de pouvoirs et de la délégation de signatures présente des différences sur beaucoup de points

- 6.1.1. La délégation de pouvoir réalise un véritable transfert de pouvoir d'une autorité supérieure à une autorité inférieure. Elle a pour effet de dessaisir l'autorité délégatrice d'une partie de ses pouvoirs au profit d'une autorité délégataire. Celle-ci ne peut plus exercer la compétence qui a été déléguée pendant toute la durée de la délégation. En matière de délégation de signatures, l'autorité hiérarchique délégatrice se contente de transférer la seule signature à l'autorité inférieure délégataire qui apparaît alors comme une sorte de fondé de pouvoir.

6.1.2. La délégation de pouvoirs est accordée de manière impersonnelle au bénéfice du titulaire d'une fonction et non pas au bénéfice de celui qui l'occupe au moment de la délégation. Elle survit donc au changement des parties (titulaire et bénéficiaire). En revanche, la délégation de signature reste personnelle ; elle disparaît avec le délégateur ou le délégataire. Par conséquent, la délégation de signature accordée à un secrétaire général ne survit pas au changement du délégateur (ministre) ou du délégataire (secrétaire général).

6.1.3. La décision prise sur délégation de pouvoir voit sa nature et son rang dans la hiérarchie des normes déterminés par le rang du délégataire. A contrario, c'est la qualité du délégateur qui est retenue en cas de délégation de signature.

6.2. **Les deux types de délégations sont néanmoins soumis à des règles communes**

6.2.1. La délégation de pouvoirs et la délégation de signatures ne sont possibles que si elles sont prévues expressément par un texte législatif ou réglementaire et si elles ne sont pas exclues, interdites par un texte. Il n'y a pas de délégation de pouvoirs ou de signatures sans texte.

6.2.2. La délégation de pouvoir ou de signature ne peut jamais être totale. Autrement dit, une autorité administrative ne peut renoncer à toute sa compétence qui est considérée comme une charge et non un droit. Est d'ailleurs considérée par la jurisprudence comme illégale toute délégation portant transfert de pouvoirs qui constituent des garanties pour les administrés.

6.2.3. La délégation de pouvoir ou de signature doit être régulièrement publiée. Cette obligation de publicité vaut également pour les subdélégations.

6.2.4. Suivant la règle du parallélisme des compétences (théorie de l'acte contraire), lorsque les textes désignent l'autorité compétente pour prendre une décision, mais restent silencieux sur l'autorité qui peut la modifier ou l'abroger, la jurisprudence estime que l'autorité qui avait compétence pour prendre la décision reste aussi compétente pour la modifier ou l'abroger. Par conséquent, l'autorité délégatrice reste compétente pour mettre fin à la délégation accordée.

6.2.5. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics ainsi que la règle de la double signature des dépenses publiques s'opposent à toute délégation du pouvoir d'ordonnancement à un comptable public.

6.3. **La délégation de signature est un procédé par lequel une autorité administrative charge une autre autorité, « qui lui est hiérarchiquement subordonnée, d'agir en son nom, dans un cas ou dans une série de cas déterminés »**

- 6.3.1. Beaucoup plus pratiquée, la délégation est une mesure d'organisation interne du service qui ne modifie en rien la répartition des compétences. Elle entraîne simplement un allègement du travail du délégateur qui conserve la responsabilité des actes signés par le délégataire. Elle ne fait pas perdre à l'autorité délégatrice l'exercice de ses compétences. Ainsi, un arrêté ministériel signé par délégation conserve le caractère de décision ministérielle. Sur le plan formel, le délégataire agit « pour le délégateur (ministre) et par délégation. » En outre, pour les mêmes raisons, une délégation de signature n'empêche pas le délégateur d'évoquer à tout moment une affaire soumise à la signature du délégataire.
- 6.3.2. Comme indiqué ci-haut, la délégation de signature est une mesure prise intuitu personae qui peut être remise en cause ou est, de plein droit, remise en cause en cas de changement des personnes concernées, qu'il s'agisse du délégateur ou du délégataire.
- 6.3.3. S'agissant des conditions de la délégation de signature, une délégation de signature ne peut être générale ni transférer l'ensemble des pouvoirs de l'autorité délégateur au délégataire. L'acte portant délégation de signature doit ainsi indiquer les matières pour lesquelles la délégation est accordée. De même, certaines attributions essentielles des ministres ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation de signature. Il en est ainsi de la signature des décrets qui est réservée, en cas d'empêchement, au ministre intérimaire.
- 6.3.4. La délégation de signature exige aussi l'existence de rapport hiérarchique entre le délégateur et le délégataire. Elle ne peut, par nature, être donnée qu'à un agent placé sous l'autorité hiérarchique du délégateur. Lorsqu'il s'agit de la signature d'un ministre, la délégation est consentie en faveur soit d'un membre de son cabinet ou de son secrétariat général, soit en faveur d'un chef de service central relevant de son autorité. Par contre, « elle ne peut être accordée au directeur d'un organisme public, même relevant de la tutelle du ministre ». Le directeur d'un établissement public de l'État, placé certes sous la tutelle d'un ministre mais ne relevant pas au sens strict de son pouvoir hiérarchique et assumant, au contraire, la responsabilité d'un organisme auquel s'applique le principe d'autonomie, ne saurait recevoir délégation pour signer des actes administratifs qui relèvent de la compétence du ministre, même lorsqu'il s'agit d'actes de gestion.
- 6.3.5. Lorsque le décret portant répartition des services et organismes publics entre la Primature et les départements ministériels prévoit qu'un ministre dispose pour emploi d'un service placé sous l'autorité d'un autre ministre (par exemple, emploi des services de gendarmerie par le ministre chargé de la protection civile et de la sécurité intérieure), « le décret ou l'arrêté ayant pour objet de permettre à la première de ces autorités d'accorder une délégation de signature aux personnels du service mis à sa disposition devra être contresigné par les deux ministres ».
- 6.3.6. Pour la présentation et la publication de la décision portant délégation de signature, en principe, seule une décision préalable, explicite, désignant nominativement la

personne qui reçoit délégation, signée en personne par l'autorité délégateur et publiée, peut valablement conférer une délégation de signature. A défaut de publication, les décisions prises sur le fondement de la décision de délégation ou de la décision de nomination valant délégation sont, en principe, entachées d'incompétence. Toutefois, un acte réglementaire peut être pris sur le fondement d'une délégation déjà signée mais non encore publiée, à la condition que cet acte ne soit pas publié avant la délégation de signature.

- 6.3.7. Le degré de publicité exigé par la jurisprudence dépend en outre de la nature de l'acte. Les actes portant délégation de signature d'un ministre, quelle qu'en soit la forme, doivent être publiés au Journal officiel (arrêtés ministériels). En revanche, s'agissant des délégations accordées à leurs subordonnés par les chefs de services et par les dirigeants d'un établissement public, une publication au bulletin officiel du ministère (s'il en existe) dont relève le service ou l'établissement est suffisante.
- 6.3.8. Dans le souci d'harmoniser la présentation des actes de délégation de signature, les intitulés acceptés sont les suivants :
- décret portant délégation de signature (nom de la direction ou du service concerné) ;
 - arrêté portant délégation de signature (cabinet du ministre) ;
 - décision portant délégation de signature (nom de la direction ou du service concerné).
- 6.3.9. En ce qui concerne les visas nécessaires, doivent être retenus pour les décrets et les arrêtés du ministre, notamment :
- les décrets 201 et 202 du 3 juin 1994 relatifs aux cabinets et secrétariats généraux des départements ministériels (ci-dessous cités) ;
 - le décret portant nomination du Premier ministre ;
 - le décret fixant la composition du Gouvernement ;
- 6.3.10. Les mentions obligatoires : Pour chaque délégataire, doivent apparaître la civilité, le nom, le prénom, le statut et la fonction au titre de laquelle la délégation est donnée. Les règles relatives à la féminisation s'y appliquent.

7. Des délégations de pouvoirs ou de signatures peuvent être consenties par ou pour les membres du Gouvernement

- 7.1. Aux termes des dispositions de la Constitution (art.51), le Président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier ministre, notamment la présidence d'une session donnée du Conseil des Ministres et pour un ordre du jour déterminé. Le Premier ministre peut également déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres (art.55). Les ministres peuvent à leur tour déléguer à leurs subordonnés (y compris les ministres délégués) une partie de leurs pouvoirs. De telles délégations (de pouvoir ou

de signature) sont nécessaires en raison du nombre important de décisions prises quotidiennement par les autorités de l'Etat.

- 7.2. A titre d'exemple, en vertu des dispositions de l'article 5 du décret N° 94- 201/ P-RM du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des cabinets ministériels, « Le chef de cabinet ... peut recevoir délégation de signature et de pouvoir du ministre ». De même, aux termes de l'article 7 du décret N° 94-202/P-RM du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement des secrétariats généraux des départements ministériels, « ...le Secrétaire général peut recevoir délégation de signature et de pouvoir du ministre. Toutefois, pour des décisions susceptibles d'engager le gouvernement, il doit en référer au ministre intérimaire en cas d'absence ou d'empêchement du ministre... Il exerce par délégation du ministre, la tutelle sur les organismes autonomes rattachés au département... ». Les arrêtés à intervenir doivent être signés des ministres et publiés.
- 7.3. Les directeurs des finances et du matériel reçoivent de droit, du fait de leur nomination, délégation de signature pour certaines catégories de dépenses et de marchés publics. Il en est de même pour les ministres sectoriels en leur qualité d'ordonnateur secondaire du Budget d'Etat.

8. Le ministre intérimaire peut signer ou contresigner en lieu et place du ministre titulaire

- 8.1. L'intérim des ministres est assuré dans l'ordre protocolaire conformément aux dispositions du décret fixant les intérim des membres du Gouvernement.
- 8.2. La signature du ministre intérimaire est précédée de la mention de son titre officiel, suivie du titre du ministre qu'il remplace et complétée par la mention « par intérim. » L'omission de cette mention entache la régularité juridique de l'acte parce que le ministre n'aurait pas agi ès qualité de ministre intérimaire, mais en violation des dispositions du décret fixant la composition du Gouvernement.
9. La version des lois délibérées et adoptées par l'Assemblée nationale est signée du Président de l'Assemblée nationale et d'un des secrétaires parlementaires qui a assisté à la délibération. Celle portant la formule de promulgation est signée du seul Président de la République puisque, dans la pratique malienne, l'usage d'un décret de promulgation séparé a été jusqu'ici réservé à la Constitution. Or, en prescrivant que les actes du Président de la République sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables, l'article 51 de la Constitution ne soustrait pas ainsi le texte de promulgation des lois de la contresignature.

**CHAPITRE V : ORGANISATION DE L'ENTREE EN VIGUEUR
DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

SECTION I : POSSIBILITE DE MODULATION DE LA DATE D'ENTREE EN VIGUEUR DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Le régime de droit commun est l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires le lendemain de la date de leur publication

- 1.1. L'Assemblée nationale et le Gouvernement ont chacun, la faculté de choisir la date d'entrée en vigueur de la norme qu'ils édictent en fonction de considérations d'opportunité administrative ou politique.

Ils peuvent ainsi opter pour l'entrée en vigueur le lendemain de la publication du texte, ce qui constitue un choix par défaut en l'absence de dispositions spéciales.

Ils peuvent également opter pour l'entrée en vigueur différée à une date qu'ils fixent, cette dernière option étant destinée à prendre en compte l'existence de situations en cours.

En cas d'urgence, il peut être décidé de l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires le jour de leur publication.

Sauf dans certains domaines, le législateur seul peut décider de faire rétroagir les règles qu'il définit ou habiliter le pouvoir réglementaire à le faire.

- 1.2. Les normes internationales requièrent des modalités d'entrée en vigueur particulières, notamment le dépôt d'un nombre requis d'instruments de ratification, d'approbation ou d'adhésion.

2. En l'absence de dispositions particulières, les textes législatifs et réglementaires entrent en vigueur le lendemain de leur publication

- 2.1. Il s'agit du droit commun en la matière. Ce mode d'entrée en vigueur par défaut peut cependant s'avérer inopportun et complexe. Il peut ainsi paraître inopportun pour des mesures ayant une forte incidence sur de nombreux usagers qui n'auront pas eu le temps de s'y préparer, sauf à prévoir des dispositions transitoires.

- 2.2. L'entrée en vigueur d'un texte le lendemain de sa publication est en réalité subordonnée à la condition qu'il ne soit pas nécessaire de prendre des dispositions pour son application, auquel cas ledit texte n'entrera en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur de ces dispositions d'application. Ainsi, la loi n'entrera en vigueur que lorsque ses décrets d'application, s'ils sont effectivement nécessaires, auront été eux-mêmes publiés. Si cette loi modifiait une loi antérieure, celle-ci ne disparaîtra effectivement de l'ordonnancement juridique que lorsque la nouvelle loi aura fait l'objet des mesures d'application qu'elle appelle. Lorsque le texte en cause modifie un autre texte, il convient également de vérifier si ce dernier ne contient pas de

dispositions relatives à son entrée en vigueur qui pourraient s'appliquer à la modification envisagée.

3. Le report de l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires à une date postérieure à celle de la publication est possible

- 3.1. Au plan de la technique législative, « il est possible qu'une disposition du texte fixe la date à laquelle le texte ou une de ses dispositions entrera en vigueur ». Le choix consistant à différer la date d'entrée en vigueur présente, en effet, l'avantage de donner le temps aux destinataires des mesures, de prendre les dispositions pour s'y adapter et s'y conformer. Il permet également à l'administration de mettre en place les dispositifs d'accompagnement nécessaires à l'application du texte (mise en place des guichets de perception d'une taxe ou d'une redevance).
- 3.2. Nonobstant les avantages évoqués ci-dessus, il ne peut être reporté à une date trop lointaine l'entrée en vigueur d'une loi par le truchement d'une entrée en vigueur différée du règlement pris pour son application. En le faisant, le pouvoir réglementaire méconnaît la volonté du législateur, en paralysant la mise en œuvre de la loi adoptée. Autrement dit, un texte d'application d'une loi ne peut fixer une date trop lointaine pour sa propre entrée en vigueur parce que cela aurait pour conséquence de différer l'application effective de la loi elle-même.
- 3.3. La faculté de différer l'entrée en vigueur de la loi comporte également d'autres limites.
 - 3.3.1. Le législateur ne peut pas renvoyer à un acte réglementaire le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte, en usant la formule « La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret » est à proscrire. Il est en revanche possible et même souhaitable que le pouvoir réglementaire dispose d'une marge de manœuvre dans des limites fixées par le législateur. A cette fin, il est d'usage de compléter les dispositions en cause par la phrase « La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le... ». Dans tous les cas, lorsque la loi a fixé une date d'entrée en vigueur différée, le pouvoir réglementaire ne peut retenir une date différente de celle-ci.
 - 3.3.2. S'agissant des textes pris pour la transposition d'une directive dont le délai de transposition n'est pas expiré, le choix d'une date d'entrée en vigueur postérieure au terme du délai de transposition serait jugé incompatible avec les dispositions de cette directive. En effet, un texte transposant un acte communautaire ne peut prescrire une entrée en vigueur au-delà de la date limite de transposition. Le texte de transposition doit entrer en vigueur avant l'expiration du délai de transposition fixé par la directive transposée.

- 3.3.3. Un texte législatif ou réglementaire atténuant une sanction ou la supprimant est en principe d'application immédiate.
- 3.3.4. Il est possible de choisir entre une date fixe et une date mobile d'entrée en vigueur. Dans un cas comme dans l'autre, il est d'usage d'employer le présent de l'indicatif :
- date fixe : « Les dispositions de la présente loi, du présent décret ou du présent article, ... entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2011 » ;
 - date mobile : « La présente ordonnance entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant sa publication au Journal officiel. »

Le choix d'une « date mobile » garantit l'intervalle de temps utile entre la publication et la date d'effet. Il permet aussi de tenir compte du délai nécessaire à la signature ou à la promulgation. Et, le retard pris dans la publication du texte est de nature à réduire le délai différé initialement souhaité.

- 3.3.5. Une disposition d'entrée en vigueur doit en principe être insérée à la fin du texte comme l'ensemble des dispositions transitoires et finales. En ce qui concerne les textes réglementaires, cette disposition figure parfois dans l'article d'exécution : « Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'agriculture sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel et entrera en vigueur le ... » Toutefois, l'insertion de la disposition d'entrée en vigueur dans le corps même du texte, est préférée à cette rédaction.

Lorsque le texte comprend de nombreuses dispositions qui doivent entrer en vigueur à des dates différentes, il est souhaitable d'insérer les dispositions d'entrée en vigueur à la fin de chaque groupe de dispositions homogènes en cause plutôt que de les rassembler en fin de texte.

- 3.3.6. La date d'entrée en vigueur des lois à prendre en considération est celle de la publication et non celle de la promulgation.

4. En cas d'urgence, l'entrée en vigueur des textes législatifs et réglementaires peut être décidée dès leur publication

Pour les actes administratifs (non individuels), le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale. L'urgence est mentionnée dans les visas (Vu l'urgence) et dans l'article d'exécution (... qui sera publié au Journal officiel et entrera immédiatement en vigueur). Toutefois, il faudrait qu'une telle possibilité soit prévue par une loi.

5. La loi peut exceptionnellement rétroagir dans certains cas

- 5.1. Le principe de non rétroactivité proscrit qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée.

- 5.1.1. Eu égard aux exigences de sécurité juridique et au principe de non rétroactivité, les règles nouvelles fixées par des actes réglementaires ne s'appliquent pas, en principe, à des situations juridiques devenues définitives à la date de leur entrée en vigueur. En revanche, sauf disposition contraire, les règlements s'appliquent, dès leur entrée en vigueur, à l'ensemble des situations juridiques qui n'ont pas acquis un caractère définitif.
- 5.1.2. Les nouvelles règles de procédures s'appliquent à l'ensemble des procédures qui n'ont pas abouti à une situation juridique constituée. Les sanctions pénales plus douces s'appliquent de façon rétroactive.
- 5.1.3. Dans les régimes d'autorisation administrative, les nouvelles conditions d'obtention des autorisations s'apprécient selon les règles en vigueur à la date à laquelle l'Administration statue sur les demandes reçues.
- 5.1.4. En matière fiscale, les situations juridiques sont regardées comme constituées à la date du fait générateur de la dépense, de la recette, de la dette ou de la créance.
- 5.1.5. Les situations contractuelles de droit privé restent, sauf disposition législative contraire, régies par le droit en vigueur à la date de conclusion des contrats.
- 5.2. Hormis les hypothèses ci-dessus mentionnées, l'application rétroactive de règles nouvelles à des situations définitivement acquises n'est admise que si elle se fonde sur une autorisation expresse du législateur et qu'elle ait pour objet de combler un vide juridique ou de tirer les conséquences d'une annulation contentieuse.
- 5.3. La possibilité ainsi réservée au législateur de prévoir explicitement une entrée en vigueur rétroactive est une question juridique délicate qui appelle les remarques ci-après :
 - 5.3.1. Si la loi a fixé, pour son entrée en vigueur, une date antérieure à celle de sa publication et appelle des mesures d'application, celles-ci entreront en principe en vigueur à la date fixée si elles ont été adoptées.
 - 5.3.2. La rétroactivité peut être explicitement décidée. Elle peut également être le résultat de l'application, volontaire ou non, d'une règle nouvelle à des situations juridiquement constituées. Il convient donc de s'interroger systématiquement lors de l'édiction d'une règle nouvelle sur son application aux situations en cours afin, le cas échéant, d'éviter cette rétroactivité et de concevoir des mesures transitoires.
- 5.4. Les actes réglementaires favorables entrent en vigueur dès leur signature.

SECTION II : APPLICATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES AUX SITUATIONS EN COURS ET DANS L'ESPACE

1. La succession des textes dans le temps peut créer des situations conflictuelles

- 1.1. L'autorité initiatrice doit prévenir les conflits pouvant résulter de la succession dans le temps de deux textes juridiques et y remédier. Par exemple, la question est de savoir si le texte qui modifie la durée de validité des mandats des membres d'une assemblée délibérante est applicable aux mandats en cours. En cas de modification de la procédure d'instruction et de délivrance d'une autorisation administrative, la question est également de savoir si la nouvelle procédure va s'appliquer aux demandes en cours d'examen.
- 1.2. Ce genre de difficultés peut apparaître soit à l'occasion de l'examen de la régularité juridique du texte, soit au moment de son application par l'Administration. Dans ces cas, il faut faire la distinction entre les situations constituées et les procédures en cours à la date d'entrée en vigueur du texte et, au sein de ces dernières, la distinction entre les situations contractuelles et les situations non contractuelles. Des éléments de réponse ont déjà été fournis à ce sujet.
- 1.3. En vue de prévenir de tels conflits, il convient de préciser dans le nouveau dispositif les modalités d'application des nouvelles règles aux situations en cours, soit en leur maintenant le bénéfice de la règle ancienne, partiellement ou totalement ou sous condition, soit en leur appliquant une règle transitoire, qui ne sera ni la règle ancienne, ni la règle nouvelle.

2. L'application des textes dans l'espace peut être progressive

- 2.1. Un texte législatif ou réglementaire est en principe applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République. La limitation du champ d'application d'un dispositif législatif ou réglementaire à une ou plusieurs parties du territoire national dit « principe de spécialité législative » n'est possible que dans les cas exceptionnels où cette situation qui, entraînant la rupture de l'égalité, est justifiée par une différence de situation caractérisée ou par un intérêt général suffisant. Elle ne trouve pas de fondement constitutionnel au Mali bien qu'elle ait reçu une application pour les régions du Nord du Mali (Cf. art. 28 de la loi 93-008 du 11 février 1993 prévoyant des dotations spéciales de l'Etat en faveur des collectivités territoriales des régions de Tombouctou, Gao et Kidal et maintenant les exemptions fiscales décidées dans le cadre du Pacte national signé en 1992).
- 2.2. En effet, la loi doit trouver une application uniforme sur l'ensemble du territoire au fur et à mesure qu'elle est portée à la connaissance des citoyens, sous réserve de la

computation des délais francs. Il ne doit être dérogé à ce principe que par des mesures particulières d'ordre législatif.

- 2.3. La modulation de l'application de la loi dans l'espace est également possible et parfois nécessaire (application à titre expérimental).

SECTION III : PUBLICATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1. Aux fins de publication, les textes législatifs et réglementaires reçoivent toujours une numérotation affectée par le Secrétariat général du Gouvernement ou par la structure émettrice, s'agissant des décisions et autres catégories inférieures d'actes réglementaires**
- 1.1. Ainsi qu'évoqué précédemment, l'intitulé de tout texte juridique est précédé d'une numérotation d'ordre attribuée par le Secrétariat général du Gouvernement, s'agissant des lois, après la promulgation et s'agissant des ordonnances, décrets et arrêtés, après la signature. Cette numérotation est composée comme suit :
 - le premier nombre est celui de l'année de parution. L'année s'écrit entièrement et en chiffre arabe (ex. :2012) ;
 - le second nombre est celui de l'ordre chronologique de sortie du texte dans sa catégorie en centièmes ou en millièmes. Le mot « numéro » est abrégé et écrit en majuscule (N°).
- 1.2. Le numéro d'ordre est suivi des abréviations, selon le cas, du service auteur du texte règlementaire :
 - P-RM pour Président de la République ;
 - PM-RM pour Premier ministre ;
 - MEF-SG pour Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat Général.
- 1.3. La date qui figure désormais dans l'intitulé du texte est celle de la promulgation s'il s'agit d'une loi et de la signature, s'il s'agit d'un acte réglementaire. L'affectation d'une date revient au Secrétariat général du Gouvernement, s'agissant des actes réglementaires les plus importants. Mais, pour des raisons pratiques et juridiques, le Secrétariat général du Gouvernement peut être amené à consulter les ministres initiateurs.
- 1.4. Les textes législatifs et réglementaires sont enregistrés chronologiquement au niveau du Secrétariat général du Gouvernement.
- 1.5. Quelle que soit sa composition, la numérotation est annuelle et chronologique. Chaque catégorie d'actes (lois, ordonnances, décrets, arrêtés) correspond à une série de numérotation à part. Les lois sont enregistrées les unes après les autres, sans aucune distinction entre les lois organiques et les lois ordinaires. Il en est de même pour les principaux actes réglementaires (ordonnances, décrets et arrêtés).
- 1.6. Les lois ne comportent plus la référence à l'Assemblée nationale comme service d'origine.

2. La publication ou notification des textes législatifs et réglementaires conditionne leur opposabilité aux sujets de droit

- 2.1. Les lois, ordonnances, décrets et arrêtés ministériels sont publiés au Journal officiel sous la responsabilité du Secrétariat général du Gouvernement. Sans préjudice des dispositions légales en la matière, doivent faire l'objet d'une publication régulière les directives, instructions, circulaires ministérielles et notes émanant des différentes autorités administratives qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures et formalités administratives de nature à intéresser les usagers du service public.
- 2.2. La publication des actes individuels ou collectifs peut se faire par extrait.
- 2.3. En vue de faciliter l'accès des citoyens au droit, trois (3) exemplaires de chaque parution ordinaire du Journal officiel doivent être envoyés (abonnement des structures concernées) dans chaque chef-lieu de cercle par le Secrétariat général du Gouvernement. Un exemplaire est transmis à la mairie du chef-lieu de cercle, un autre au Tribunal de première instance du cercle et le dernier reste au niveau du préfet pour être consulté sur place. Dans les cercles où le préfet dispose d'une connexion internet, l'envoi du Journal officiel peut se faire par voie électronique.
- 2.4. Les départements ministériels et les collectivités territoriales doivent créer et alimenter des bulletins officiels sous leur responsabilité. Ces bulletins sont destinés à recevoir les actes réglementaires et les actes d'information des agents et des citoyens émanant des ministres et des collectivités territoriales ainsi que les actes pris par les autorités déconcentrées pour publication, nonobstant toutes autres formes de publication préconisées par leur auteur.
- 2.5. La périodicité de l'édition du Journal officiel est hebdomadaire. Le Secrétariat général du Gouvernement peut décider de toute autre périodicité de parution.
- 2.6. Les ministères doivent souscrire à un abonnement au Journal officiel pour le compte de leurs services centraux et de leurs directions régionales.
- 2.7. Concernant le délai de publication, la publication des lois promulguées et des textes réglementaires signés intervient dans un délai raisonnable, en tenant compte de l'urgence signalée par l'auteur ou de la date d'entrée en vigueur retenue.

3. Les textes législatifs et réglementaires peuvent être publiés avec des erreurs qu'il convient de corriger sans délai

- 3.1. Il peut arriver que le texte publié (lois ou règlements) au Journal officiel ne concorde pas avec le texte original adopté. Dans ce cas, il est procédé à la publication sans délai d'un avis rectificatif (erratum) au Journal officiel pour rétablir le bon droit.

- 3.2. Si les discordances entre le texte publié et le texte original sont trop importantes, il est procédé à la publication à nouveau du texte original. L'avis rectificatif qui accompagne cette deuxième publication mentionnera que « la présente publication remplace celle déjà effectuée (date et page à préciser) ».
- 3.3. Si le texte publié avec des erreurs était déjà entré en vigueur, en plus de la republication, il convient de faire ressortir les discordances qui existaient entre le texte initialement publié et le texte original.
- 3.4. Si le texte original lui-même contient des erreurs de fond ou de forme, ces erreurs ne peuvent être corrigées qu'au moyen de dispositions modificatives et non par des avis rectificatifs.
- 3.5. Le Secrétariat général du Gouvernement est habilité, avant la promulgation de la loi ou avant la signature des ordonnances et décrets par le Président de la République, à corriger les fautes d'orthographe et de grammaire, à redresser les erreurs de forme mineures qui sont sans influence sur l'esprit des dispositions adoptées. Ces corrections de forme ne peuvent avoir pour conséquence de créer une discordance entre le texte signé ou promulgué et la version délibérée et adoptée.
- 3.6. La publication des lois, des ordonnances, des décrets et arrêtés ministériels est faite au Journal officiel du Mali. Celle des actes réglementaires pris par les autorités déconcentrées ou décentralisées est faite par des voies propres à ces autorités (affichage).
 - 3.6.1. La publication a pour but de porter les textes édictés à la connaissance de l'Administration et des autres personnes physiques ou morales et de les rendre opposables (« Nul n'est censé ignorer la loi »). Elle est nécessaire pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique.
 - 3.6.2. La publication au Journal officiel de la République ou dans des bulletins officiels vise à garantir l'authenticité du texte publié.
 - 3.6.3. Les actes individuels sont notifiés en général à leurs destinataires. Toutefois, un certain nombre de décisions individuelles font l'objet d'une publication. C'est le cas, notamment, des décrets de nomination ou de révocation de fonctionnaires. Les décisions collectives sont également publiées (par voie d'affichage). Contrairement aux règlements, ils prennent effet dès leur signature. Le délai dont disposent les tiers pour se pourvoir au contentieux, court cependant à compter de la date de publication.
- 3.7. De plus en plus, il est prévu la publication au Journal officiel de nombreux documents non normatifs, en l'occurrence des rapports publics. A cet effet, une demande de publication doit être adressée au Secrétariat général du Gouvernement par l'auteur du

rapport, à laquelle est joint le document à publier, en format papier et électronique. La même demande doit indiquer les modalités de prise en charge des frais afférents à la publication sollicitée lorsque l'auteur sollicite une publication physique.

3.8. Aucune insertion au Journal officiel ne peut être faite sans l'accord préalable du Secrétariat Général du Gouvernement.

3.8.1. La diffusion du Journal officiel est assurée par le Secrétariat général du Gouvernement.

**CHAPITRE VI : PRINCIPES ET REGLES D'ELABORATION
DES TEXTES INTERNATIONAUX**

SECTION I : TYPOLOGIE DES TRAITES

1. Le droit des traités est codifié par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 qui a été ratifiée par le Mali le 30 septembre 1998. Il est complété par le décret N°10-718/P-RM du 31 décembre 2010 relatif à la conclusion des traités.
2. Aux termes des stipulations de la Convention mentionnée ci-dessus, l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit la dénomination particulière.
3. La Convention de Vienne du 23 mai 1969 ne s'applique pas de droit aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, « mais elle n'a pas pour effet de remettre en cause leur validité juridique. »
4. Les collectivités territoriales, les associations et autres formes d'organisations nationales n'ont pas la qualité de sujets du droit international.
5. Il existe plusieurs types de traités : traités bilatéraux ou multilatéraux (nombre de parties au traité), traité de commerce, de paix (objet), traité en forme solennelle ou traité en forme simplifiée (modalités de conclusion et d'approbation), etc.
6. Les accords en forme solennelle sont conclus au nom des chefs d'Etat et les accords en forme simplifiée sont conclus au nom des gouvernements.
7. Aux termes de la Convention de Vienne :
 - 7.1. Les expressions «ratification», «acceptation», «approbation» et «adhésion» s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité.
 - 7.2. L'expression «pleins pouvoirs» s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité.
 - 7.3. L'expression «réserve» s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat.

- 7.4. L'expression «Etat ayant participé à la négociation» s'entend d'un Etat ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité.
- 7.5. L'expression «Etat contractant» s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non.
- 7.6. L'expression «partie» s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur.
- 7.7. L'expression «Etat tiers» s'entend d'un Etat qui n'est pas partie au traité.
- 7.8. L'expression «organisation internationale» s'entend d'une organisation intergouvernementale.

SECTION II : NEGOCIATION DES TRAITES

1. La première étape de la conclusion de traités est la prise ou l'obtention de la décision d'ouvrir des négociations

- 1.1. En l'état actuel du droit positif malien, le ministre des affaires étrangères traite des relations entre l'Etat malien et les autres Etats et organisations internationales. Il est au centre de toutes les affaires susceptibles de poser des questions de droit international (formation, application, interprétation, etc.). Conformément aux directives du Chef de l'Etat et, le cas échéant, du Premier ministre, il a vocation à suivre et à coordonner l'ensemble des actions extérieures de l'Etat, y compris celles pouvant se développer entre les autres ministres et leurs homologues étrangers. A cet effet, il doit être tenu au moins informé des initiatives prises par ces ministres et qui sont susceptibles d'aboutir à l'établissement de relations entre le Mali et tout autre sujet du droit international ainsi que de l'évolution et des suites réservées à ces initiatives. Au surplus, il est le ministre dépositaire des traités.
- 1.2. Il est évident que le ministre des affaires étrangères ne détient plus le monopole du développement des actions extérieures de l'Etat, les autres ministres y concourant dans leur domaine de compétences spécifique. Seulement, lorsqu'un ministre autre que le ministre des affaires étrangères constate la nécessité de disposer d'un nouvel accord bilatéral ou multilatéral ou de modifier un accord existant, il doit en informer le ministre des affaires étrangères. Parce que, la décision d'ouvrir une négociation ou de refuser la proposition qui est faite en ce sens par un Etat, est considérée comme un acte de politique étrangère, relevant ainsi de la compétence du ministre chargé des affaires étrangères. Parce que le ministre des affaires étrangères dispose en principe, d'une connaissance solide de l'état des relations internationales et des moyens d'information lui permettant de juger de l'opportunité de la négociation sollicitée.
- 1.3. La décision d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion de traités relève, selon le cas, du Président de la République, du Premier ministre, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé des finances. Les autres membres du Gouvernement s'adressent au ministre chargé des affaires étrangères aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouvrir des négociations internationales. En cas de divergences de vues entre le ministre chargé des affaires étrangères et les autres ministres concernant la nécessité et l'opportunité d'ouvrir des négociations, il est fait recours à l'arbitrage du Premier ministre. Il s'agit de faire en sorte que le ministère des affaires étrangères demeure l'unique porte d'entrée et de sortie de tous les sujets du droit international au Mali.
- 1.4. Pour être autorisé à ouvrir une négociation, le ministre concerné en définit l'objet et le cadre. A cette fin, il saisit, dans des délais utiles, le ministre des affaires étrangères du projet d'accord ou des éléments en constituant la substance. Cette saisine permettra aux services du ministère des affaires étrangères, notamment, de déterminer la nature

de l'instrument juridique adéquat, de procéder à une première mise au point du projet d'accord élaboré et de vérifier que ses dispositions seront conformes au droit international, aux engagements internationaux déjà souscrits par le Mali et ne soulèveront pas de difficultés particulières au regard de la Constitution.

En retour, le ministre des affaires étrangères attirera l'attention de son collègue initiateur sur les difficultés éventuelles prévisibles et procèdera à la consultation de tous les ministres pouvant être intéressés à la négociation.

2. La deuxième étape de la conclusion de traités est la conduite des négociations

- 2.1. En principe, le ministère des affaires étrangères conduit les négociations internationales. Mais, il peut arriver que les négociations soient conduites par un autre ministre, en particulier le ministre chargé des finances et le ministre de la Justice. Dans cette hypothèse, le ministre sectoriel veillera à ce que le ministre des affaires étrangères dispose d'un suivi détaillé des négociations en vue de tenir informés l'ensemble des ministères concernés de l'évolution des discussions et du contenu des traités en formation et, le cas échéant, de recueillir leurs observations et propositions avant la clôture définitive des négociations. Il est recommandé à cet effet une participation du département central des affaires étrangères aux délégations de négociation constituées, indépendamment de l'implication classique des services diplomatiques du Mali à toutes missions extérieures officielles de l'Etat (Voir décret relatif à la conclusion des traités).
- 2.2. Le ministre chargé des Affaires étrangères tient également informé le Président de la République et le Premier ministre de l'évolution des négociations en cours en vue de recueillir des orientations et directives subséquentes. Il veillera aussi à consulter le Secrétariat général du Gouvernement sur les projets de traité afin d'éviter autant que possible des contestations sérieuses concernant la constitutionnalité des stipulations.
- 2.3. Les corrections et modifications souhaitées par les ministres concernés par le traité en formation doivent intervenir avant la clôture de la phase officielle de la négociation. Il faut éviter de formuler des objections après que les négociateurs ont apposé leurs paraphes sur les instruments adoptés ou au moment où les procédures d'autorisation de ratification sont engagées par le Gouvernement. C'est pourquoi, le ministère en charge des affaires étrangères doit être impliqué dans tous les processus de négociation de l'Etat malien avec d'autres sujets du droit international. En outre, aucune négociation à l'extérieur ne doit être menée sans la participation effective du Secrétariat général du Gouvernement et des missions diplomatiques du Mali qui doivent être tenues informées de tout séjour d'officiels dans leurs juridictions. Les propositions d'amendement au traité adopté sont communiquées au ministre chargé des affaires étrangères ou au ministre chargé des finances selon le cas.

2.4. S'agissant des engagements à souscrire, il convient de tenir compte des procédures consultatives nationales, des exigences constitutionnelles relatives à la ratification ou à l'approbation de l'accord et des éventuelles adaptations des lois et règlements nationaux.

3. La troisième étape est la signature et, subséquentement, la ratification ou l'approbation du traité

3.1. Exceptés le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères, tous les signataires d'un accord international, quelle que soit la dénomination, doivent être munis de pouvoirs, en application de la Convention de Vienne mentionnée ci-dessus.

3.2. **« En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :**

- a) **les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ;**
- b) **les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire;**
- c) **les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe. »**

3.3. « Lorsque le ministre principalement concerné n'est pas le ministre des affaires étrangères, il demande à ce dernier des pouvoirs. Il est également d'usage de délivrer des pouvoirs pour la participation aux conférences diplomatiques destinées à élaborer un instrument international, lesquels permettent en général de siéger, négocier et voter ».

3.4. A la faveur des progrès réalisés dans le domaine de l'intégration régionale et en vertu des traités de certaines institutions financières internationales, il a été conféré au ministre chargé des finances le pouvoir de signer les accords d'emprunts, les autres accords et traités étant signés par le ministre chargé des affaires étrangères.

3.5. Les pouvoirs de signature des accords en forme solennelle sont signés par le Président de la République. Ces accords sont soumis à autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation. Le décret de ratification ou d'approbation est également signé du Président de la République.

3.6. Les pouvoirs de signature des accords en forme simplifiée sont signés par le ministre des affaires étrangères de même que, le cas échéant, les instruments d'approbation de ces accords. Par dérogation à ces principes, le ministre chargé des finances délivre les

pouvoirs concernant les accords d'emprunt et de garantie publics et ceux relatifs à la dette extérieure de l'Etat. Ces pouvoirs doivent indiquer la composition de la délégation qui doit comprendre nécessairement des conseillers juridiques du Gouvernement.

- 3.7. En ce qui concerne les accords conclus par les autres ministres avec leurs homologues étrangers, qui sont connus sous la dénomination « arrangements administratifs », ils peuvent être signés sans pouvoirs. Toutefois, le recours à ces types d'accords, même étant courants dans la pratique internationale, ne doit être dicté que par le besoin de compléter ou de préciser un accord existant parce qu'ils n'offrent pas de sécurité juridique quant à leur exécution par les parties.
- 3.8. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. La Constitution ne traite pas de la question de leur signature et des contreseings du Premier ministre et des ministres.
- 3.9. Le ministre chargé des affaires étrangères met en œuvre la procédure de ratification en vue de confirmer le consentement du Mali à être lié par le traité. A cet effet, il prépare le projet de loi de ratification ou d'approbation et le soumet à l'approbation du Conseil des Ministres. Après adoption du projet de loi de ratification ou d'approbation par l'Assemblée nationale, le Secrétariat général du Gouvernement en rapport avec le ministère des affaires étrangères prépare les instruments de ratification pour la signature du Président de la République. Par suite, le ministre des Affaires étrangères procède à l'échange des instruments de ratification ou d'approbation s'il s'agit d'un traité bilatéral ou à leur dépôt auprès du dépositaire désigné, s'il s'agit d'un traité multilatéral.

SECTION III : SUPERIORITE ET OPPOSABILITE DES TRAITES

1. La Constitution du 25 février 1992 dispose en son article 115 que « les traités de paix, de commerce, les traités ou accords relatifs aux organisations internationales, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être approuvés ou ratifiés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été approuvés ou ratifiés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement du peuple ». Elle ajoute, en son article 116, que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord de son application par l'autre partie ».
- 1.1. De l'analyse des dispositions constitutionnelles mentionnées ci-dessus, il en résulte que seule une catégorie déterminée de traités et accords est obligatoirement soumise à la validation du pouvoir législatif (autorisation de ratification ou d'approbation) et, le cas échéant, du peuple par voie de référendum. Il s'agit des instruments juridiques internationaux relatifs :
 - au commerce et à l'industrie ;
 - aux finances publiques ;
 - à l'état des personnes (ex. : les conventions relatives aux droits de la personne humaine, aux droits des peuples, aux droits des minorités, etc.) ;
 - aux organisations internationales (création, adhésion, retrait, etc.) ;
 - à l'intégrité territoriale, à la paix et à la sécurité du Mali.
- 1.2. Il en résulte aussi que la supériorité de ces engagements internationaux aux lois est subordonnée à trois conditions cumulatives, à savoir :
 - la délibération et l'adoption de la loi autorisant la ratification ou l'approbation du traité ou de la convention ;
 - la publication au Journal officiel du texte du traité ou de la convention ;
 - l'application réciproque, s'agissant des instruments juridiques bilatéraux et de l'entrée en vigueur, s'agissant des instruments juridiques multilatéraux.
- 1.3. La publication du seul décret de ratification ou d'approbation ne suffit pas à elle seule à conférer au traité signé et ratifié une supériorité juridique aux lois et à être opposable aux justiciables. Il faut absolument que le texte même du traité ou de la convention ait été publié intégralement au Journal officiel afin que ses dispositions s'imposent aux lois, produisent des effets juridiques, soient opposables aux personnes physiques ou morales. C'est cette publication qui consacre et parachève le processus d'entrée du traité dans l'ordonnement juridique interne.

Un avis de la Cour constitutionnelle peut aider à préciser les conditions d'entrée des traités et accords internationaux dans l'ordonnement juridique et de leur applicabilité.

- 1.4. Sous réserve du cas des conventions de financement de l'économie nationale ou comportant des clauses de sécurité et de défense, une publication intégrale du texte ratifié ou approuvé au Journal officiel, s'agissant en particulier des conventions relatives à l'état des personnes, aux droits civils et politiques, doit être la règle.
- 1.5. L'autorisation de la ratification ou de l'approbation des traités et conventions relatifs à l'état des personnes ne doit également intervenir qu'à la suite d'une large information des populations sur le contenu et les enjeux de ceux-ci.

SECTION IV : PRINCIPES DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

1. Le texte de transposition doit comporter la mention de la directive qu'il a pour objet de transposer. Toutefois, il n'est pas à inclure dans l'intitulé même du texte de transposition celui de la directive à transposer. En outre, il convient de définir l'objet du texte de transposition par rapport à la directive concernée.
2. La mention de la directive à transposer dans les visas dans les actes réglementaires de transposition (ordonnances, décrets et arrêtés) suffit pour faire ressortir la transposition effectuée. Dans les projets de loi, la transposition sera annoncée dans le rapport de présentation. Concernant les lois, la transposition effectuée doit être mentionnée en marge de la publication au Journal officiel et dans l'article 1^{er} de la dite loi.
3. La transposition doit être opérée dans le respect de la hiérarchie des normes et de la répartition des matières entre les domaines de la loi et du règlement. Cela peut aboutir à l'éclatement de la disposition entre des actes législatifs et des actes réglementaires.
4. La transposition doit être fidèle et complète par rapport aux stipulations de la directive. Pour s'assurer du caractère complet et fidèle de la transposition ainsi que de sa bonne articulation avec les textes en vigueur, il convient de disposer d'un tableau permettant une analyse croisée des dispositions des textes en vigueur et de celles de la directive.
5. La transposition peut se réduire à de simples adaptations des textes en vigueur.
6. Lorsqu'une directive comporte des dispositions difficiles à interpréter, il y a lieu de se référer aux services du ministre chargé des affaires étrangères ou des finances en vue d'en clarifier le sens et la portée avant de procéder à la rédaction des textes de transposition.
7. Lorsque le texte de transposition doit nécessairement comporter des notions qui ne sont pas connues du droit positif interne, il convient d'introduire dans le texte de transposition la définition de ces notions utilisées ou des termes employés, tels qu'ils sont dans la directive, en vue de garantir le sens et la portée voulus.
8. Après transposition de la directive communautaire dans l'ordonnement juridique interne, il n'est plus nécessaire de viser la même directive dans les actes réglementaires (cf. Décret n°10-718/P-RM du 31 décembre 2010 relatif à la conclusion des traités).
9. Un Comité national de veille pour la transposition des directives et l'application des actes communautaires de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a été créé à cet effet auprès du Secrétaire Général du Gouvernement par le Décret n°2014 – 0478/PM –RM du 23 juin 2014.

ANNEXES

ANNEXE I : PHASES CHRONOLOGIQUES D'ELABORATION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1. Elaboration des lois

1.1. L'élaboration des lois comporte deux phases : une phase administrative et une phase parlementaire. Le projet de loi (par opposition à la proposition de loi) est le fruit d'un travail à la fois ministériel et interministériel.

- La phase administrative est enclenchée et soutenue par le ministère responsable ; elle prend fin avec le dépôt du projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale. La responsabilité du ministère est de justifier la nécessité et la pertinence de la loi et d'œuvrer à aplanir les divergences de vue sur le texte, y compris au niveau du Conseil des Ministres.
- La phase parlementaire commence avec le dépôt du projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale et s'achève avec la transmission au Premier ministre de la loi votée par les députés et signée par le Président de l'Assemblée nationale.
- Une phase transitoire consacrée au contrôle juridictionnel de la régularité juridique peut être observée avant la prise des dispositions pratiques afférentes à l'application de la loi : promulgation et publication au Journal officiel.

1.2. De façon chronologique, le schéma d'élaboration est le suivant :

- 1) Analyse de l'état du droit, études d'opportunité ou d'impact (ministère responsable).
- 2) Rédaction des avant-projets (ministère responsable).
- 3) Organisation des concertations avec les ministères et les représentants des groupes d'intérêts concernés ou dont l'avis est nécessaire (ministère responsable).
- 4) Mise au point des avant-projets à la suite des concertations (ministère responsable).
- 5) Saisine des organismes consultatifs (ministère responsable).
- 6) Transmission des avant-projets au Secrétariat général du Gouvernement (ministère responsable).
- 7) Examen et discussion des avant-projets de loi en réunions interministérielles, puis en Comité de coordination des secrétaires généraux.
- 8) Mise au point du projet de loi à la lumière des observations issues des réunions interministérielles sous la direction du SGG (ministère responsable).
- 9) Saisine des institutions de la République à consulter (SGG).
- 10) Examen en Conseil de Cabinet (SGG).

- 11) Contrôle de la prise en compte des éventuelles observations et propositions (SGG).
- 12) Saisine de la Cour suprême (SGG).
- 13) Inscription du projet de loi à l'ordre du jour du Conseil des Ministres (SGG).
- 14) Reproduction et distribution du dossier législatif aux ministères (ministère responsable et SGG).
- 15) Délibération du projet de loi et, le cas échéant, des projets de texte d'application élaborés concomitamment (Conseil des Ministres).
- 16) Mise au point du texte approuvé par le Conseil des Ministres et préparation de la lettre de dépôt et dépôt du texte sur le Bureau de l'Assemblée nationale (SGG).
- 17) Examen du projet de loi en Commission parlementaire.
- 18) Discussion et délibération du texte par le Parlement.
- 19) Transmission de la loi adoptée au Secrétariat général du Gouvernement.
- 20) Examen de la constitutionnalité de la loi votée (systématique pour les lois organiques) ou observation de l'expiration du délai de recours.
- 21) Promulgation de la loi (en l'état ou après distraction des dispositions déclarées inconstitutionnelles), numérotation, enregistrement et publication au Journal officiel, sauf cas de soumission à une seconde délibération du Parlement.
- 22) Recueil des contreseings et signatures des projets de décret préparés et approuvés par le Conseil des Ministres, sauf nécessité de modification à la suite d'amendements parlementaires au texte de base.
- 23) Numérotation, enregistrement et publication des textes d'application signés ou suivi par le Secrétariat général du Gouvernement du calendrier prévisionnel d'élaboration desdits textes.

1.3. Les projets de loi sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale par lettre du Premier ministre ; il y est exposé l'économie du texte. La loi adoptée est reprise pour y intégrer la formule de promulgation par le Président de la République. Le texte définitif est signé du seul Président de la République.

2. Elaboration des ordonnances

2.1. En application des dispositions de l'article 74 de la Constitution, le Gouvernement peut faire recours aux ordonnances soit « pour l'exécution de son programme », soit dans « les domaines déterminés par la loi » d'habilitation, pendant un « délai limité » ou « entre les deux sessions ». C'est dire que le Gouvernement peut demander à prendre des ordonnances même si l'Assemblée nationale est en session ordinaire ou extraordinaire. C'est dire aussi qu'il peut solliciter de prendre par voie d'ordonnances toutes les mesures d'ordre législatif qui se rapportent à un programme spécifique (domaines indéterminés) ou pour seulement les domaines déterminés par la loi d'habilitation. Mais depuis l'avènement de la démocratie pluraliste en 1992, l'expérience montre que le Gouvernement n'exerce ce droit que pendant la période comprise entre deux sessions parlementaires et pour des domaines déterminés :

création de services, organisation de la production, exécution des engagements internationaux, etc.

- 2.2. Il revient au ministre chargé des relations avec le Parlement d'élaborer, à la demande du Premier ministre qui en ressent la nécessité, le projet de loi d'habilitation. A cet effet, il consultera ses collègues en vue de faire le point des projets de texte dont l'adoption répond à une urgence. Ce point lui permettra ainsi de déterminer les domaines pour lesquels l'habilitation sera sollicitée.
- 2.3. La pratique des ordonnances doit ainsi répondre à la fois à une nécessité et à une urgence. Elle ne doit pas être utilisée pour contourner les débats parlementaires, en mettant les élus devant le fait accompli. Par conséquent, ne doivent être mentionnées dans le projet de loi d'habilitation que les matières dans lesquelles il existe déjà des projets de texte bien ficelés.
- 2.4. Les projets d'ordonnance doivent être introduits en Conseil des Ministres par les ministres responsables à titre principal en même temps que les projets de loi de ratification. Cette démarche permettra de respecter les délais fixés par la loi d'habilitation pour le dépôt des projets de loi de ratification sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Il reste entendu que le dépôt ne peut intervenir qu'après la signature et la publication des ordonnances concernées.
- 2.5. Les ordonnances sont signées par le Président de la République et contresignées par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. Si elles n'ont pas été signées dans la salle de délibération du Conseil des Ministres le jour de leur adoption, elles sont soumises par le Secrétariat général du Gouvernement au contreseing des ministres au Conseil de Cabinet (Premier ministre) qui suit cette adoption. Le contreseing du Premier ministre est recueilli, par bordereau de transmission, avant la signature du Président de la République.
- 2.6. Le schéma d'élaboration des ordonnances est presque la même pour les lois :
 - 1) Examen et discussion du projet de loi d'habilitation en Conseil des Ministres.
 - 2) Mise au point du texte approuvé par le Conseil des Ministres, préparation de la lettre de dépôt et dépôt du texte sur le Bureau de l'Assemblée nationale.
 - 3) Discussion et délibération du texte par le Parlement.
 - 4) Transmission de la loi adoptée au Secrétariat général du Gouvernement.
 - 5) Promulgation de la loi d'habilitation et publication au Journal officiel.
 - 6) Examen et discussion de l'avant-projet d'ordonnance en réunions interministérielles ou d'arbitrage.
 - 7) Mise au point du projet d'ordonnance à la lumière des observations issues des réunions interministérielles.
 - 8) Saisine de la Cour suprême.

- 9) Inscription du projet de loi à l'ordre du jour du Conseil des Ministres.
- 10) Reproduction et distribution du dossier (ordonnance et rapport de présentation) à tous les ministères.
- 11) Délibération du projet d'ordonnance et du projet de loi de ratification, le cas échéant, des projets de texte d'application élaborés concomitamment.
- 12) Recueil des signatures et contreseings.
- 13) Numérotation, enregistrement et publication de l'ordonnance.
- 14) Dépôt du projet de loi portant ratification de l'ordonnance adoptée sur le Bureau de l'Assemblée nationale.
- 15) Discussion et délibération du texte par le Parlement.
- 16) Transmission de la loi adoptée au Secrétariat général du Gouvernement.
- 17) Examen de la constitutionnalité de la loi votée ou observation de l'expiration du délai de recours.
- 18) Promulgation de la loi de ratification, numérotation, enregistrement et publication au Journal officiel.
- 19) Recueil des signatures et contreseings des projets de décret préparés et approuvés par le Conseil des Ministres.
- 20) Publication des textes d'application signés ou suivi par le Secrétariat général du Gouvernement du calendrier prévisionnel desdits textes.

3. Elaboration des décrets

3.1. Suivant le mode d'adoption, le Mali connaît seulement deux catégories de décrets : les décrets simples et les décrets délibérés (pris) en Conseil des Ministres. Chacune de ces catégories peut comprendre des décrets individuels et des décrets nominatifs.

3.1.1. Les décrets « individuels » simples ou délibérés en Conseil des Ministres ne sont pas soumis à l'avis de la Cour suprême, sous réserve des consultations prescrites par des textes spécifiques. En revanche, la Cour suprême doit être consultée sur les projets de « décret réglementaire simple », en l'occurrence ceux pris par le Premier ministre.

3.1.2. Les décrets simples ne nécessitent pas une délibération du Conseil des Ministres. Ils sont signés du Premier ministre ou du Président de la République. Par contre, les décrets pris en Conseil des Ministres sont obligatoirement délibérés en Conseil et soumis au contreseing du Premier ministre et des ministres chargés de leur exécution.

3.2. L'élaboration des décrets réglementaires suit les étapes suivantes :

3.2.1. Décrets réglementaires simples

- 1) Mise au point du projet au sein d'un ministère (le Premier ministre n'est pas initiateur, mais auteur).
- 2) Concertation avec les ministères appelés à contresigner le décret ou dont l'avis peut paraître utile.

- 3) Transmission du texte au Secrétariat général du Gouvernement.
- 4) Réunions interministérielles d'arbitrage, en cas de désaccords persistants entre les ministères.
- 5) Consultation des organismes dont l'avis est requis ou utile.
- 6) Mise au point définitif du texte à la lumière des avis et observations.
- 7) Consultation de la Cour suprême.
- 8) Envoi du texte à la signature des ministres contresignataires, à la signature du Premier ministre ou du Président de la République selon le cas.
- 9) Numérotation, enregistrement et publication au Journal officiel.

3.2.2. Décrets réglementaires pris en Conseil des Ministres

- 1) Mise au point du projet au sein du ministère.
- 2) Concertation avec les ministères appelés à contresigner le décret ou dont l'avis peut paraître utile.
- 3) Transmission du texte au Secrétariat général du Gouvernement.
- 4) Réunions interministérielles d'arbitrage, en cas de désaccords persistants entre les ministères.
- 5) Consultation des organismes publics dont l'avis est requis ou nécessaire.
- 6) Mise au point définitif du texte à la lumière des avis et observations.
- 7) Consultation de la Cour suprême.
- 8) Délibération du Conseil des Ministres.
- 9) Mise au point du texte et envoi du texte à la signature des ministres contresignataires, puis à la signature du Premier ministre et enfin à celle du Président de la République.
- 10) Numérotation, enregistrement et publication au Journal officiel.

3.3. Hormis les décrets relatifs aux services propres à la Présidence de la République ou rattachés à celle-ci, il n'existe pratiquement pas de matières devant faire l'objet de décrets réglementaires simples à signer par le Président de la République.

**ANNEXE II : ELEMENTS DE LA PROCEDURE D'ELABORATION
ET ELEMENTS CONSTITUTIFS DES TEXTES**

	LOIS	REGLEMENTS
Etudes d'options ou d'impact	Si nécessaire	Si nécessaire
Organisation de concertations	Si nécessaire	Si nécessaire
Conception d'ensemble des textes	Si possible	Si possible
Organisation des consultations obligatoires	Oui	Oui
Saisine du Secrétaire Général du Gouvernement	Oui	Oui
Organisation des réunions de mise au point des projets de texte	Oui	Oui
Intitulé	Oui	Oui
Préambule	Non (réservé à la Constitution et aux traités internationaux)	Non
Mention de l'auteur du texte	Oui	Oui
Visas (consultations obligatoires et considérants obligatoires)	Non	Si nécessaire
Dispositif	Oui	Oui
Formule introductive du dispositif	Oui	Oui
Divisions du dispositif (dispositions autonomes, dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions finales et transitoires, etc.)	Si nécessaire	Si nécessaire
Dispositif fixant l'entrée en vigueur	Si nécessaire	Si nécessaire
Article d'exécution	Non	Oui
Existence d'annexes	Si nécessaire	Si nécessaire
Rapport de présentation	Oui (non déposé avec le projet de loi devant les députés)	Oui
Consultation de la Cour suprême	Oui	Oui pour les ordonnances Si nécessaire pour les décrets (réglementaires)

		Non pour les arrêtés ministériels
Délibération et adoption en Conseil des Ministres	Oui pour les projets de loi	Oui pour les ordonnances et certains décrets
Délibération et adoption par le Parlement	Oui	Non
Date, lieu, signature et contreseings	Oui par le Président de l'Assemblée nationale et le Secrétaire parlementaire	Oui par le Président de la République, le Premier ministre et les ministres
Enregistrement et numérotation	Oui	Oui
Promulgation	Oui	Non
Publication au J.O.	Oui	Oui
Rectification des erreurs de publication	Oui (sans délai)	Oui (sans délai)

**ANNEXE III : SCHEMAS DE REGROUPEMENT DES ARTICLES A L'INTERIEUR
DES DIVISIONS ET SUBDIVISIONS DU DISPOSITIF**

Nombre de niveaux de groupement	
0	Article unique
1	Chapitre
2	Chapitre Section
3	Chapitre Section Sous-section
4	Titre Chapitre Section Sous-section
5 (codes)	Livre Titre Chapitre Section Sous-section
6 (codes)	Partie Livre Titre Chapitre Section Sous-section
7 (codes)	Partie Livre Titre Chapitre Section Sous-section Paragraphe (rare)

ANNEXE IV : SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

1. Démontrer la nécessité et l'opportunité de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires au moyen d'études d'options ou d'impact préalables.
2. Procéder à l'analyse de la situation de fait et de droit.
3. Déterminer les objectifs à atteindre par les nouveaux textes.
4. Vérifier l'inadaptation des solutions alternatives à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires.
5. Procéder, le cas échéant, à une conception d'ensemble de la réglementation et à défaut, établir un calendrier prévisionnel d'élaboration des textes d'application.
6. Organiser les concertations avec les représentants des groupes d'intérêts intéressés par les projets de texte.
7. Consulter tout ministre concerné par les projets de texte ou dont l'avis compte pour leur adoption, en particulier le ministre chargé des finances.
8. Prendre en considération la Déclaration de politique générale du Gouvernement et les documents-cadres définissant des politiques sectorielles pour la définition du contenu des textes législatifs et réglementaires.
9. Planifier et programmer l'élaboration des textes législatifs et règlementaires par le biais du Programme de travail gouvernemental.
10. Maîtriser les règles et les procédures du travail gouvernemental.
11. Se soucier du respect de l'Etat de droit, du législateur, de la société civile, de la cohérence et de l'unité de l'action gouvernementale et l'action inclusive de l'Administration.
12. Respecter la répartition des matières entre les domaines législatif et réglementaire et la hiérarchie des règles des normes.
13. Engager les consultations préalables obligatoires prévues par des textes.
14. Rédiger les projets de texte législatif et réglementaire ainsi que les documents qui les accompagnent de manière claire, sobre et grammaticalement correcte.
15. Consacrer suffisamment de temps à la rédaction des textes, les relire et les faire lire par des personnes extérieures au processus.
16. Veiller au caractère normatif exclusif des dispositions et à leur agencement logique et cohérent.
17. Ne définir les mots et expressions employés dans les textes législatifs et réglementaires qu'en cas de nécessité avérée et éviter l'insertion de toute disposition réitérative.
18. Conjuguer les verbes au présent et au mode impératif.
19. Soigner la ponctuation des dispositions des textes législatifs et réglementaires de manière à écarter toute ambiguïté concernant l'interprétation et la portée des dispositions.
20. Vérifier les effets d'entraînement des dispositions modificatives ou abrogatoires sur l'ensemble des dispositions du texte modifié ou sur celles d'autres textes connexes.

21. Prendre en compte les conséquences des nouveaux textes sur les situations en cours et les contraintes liées à la mise en œuvre des textes adoptés par les services publics.
22. Transmettre les projets de texte au Secrétariat général du Gouvernement à bonne date.
23. Prendre en compte les observations et suggestions pertinentes présentées à l'occasion des réunions interministérielles.
24. Participer aux discussions en commissions et aux délibérations en plénière des projets de texte déposés et des propositions d'amendements y afférentes.
25. Faire contrôler la constitutionnalité des lois organiques et des traités ou s'assurer de l'absence de recours devant la Cour constitutionnelle avant la promulgation des lois.
26. Recenser et rédiger tous les visas nécessaires.
27. Identifier et mentionner tous les ministres contresignataires des actes réglementaires.
28. Accomplir les diligences nécessaires à la signature des textes réglementaires.
29. Vérifier la régularité des délégations de signature et des délégations de pouvoirs consenties ainsi que celle des signatures par intérim.
30. Obtenir préalablement la décision d'ouvrir des négociations et, le cas échéant, tenir informé le ministre des Affaires étrangères de l'évolution des négociations et disposer des pouvoirs pour engager l'Etat.
31. Solliciter l'avis des services du ministère des affaires étrangères pour l'interprétation des stipulations à transposer.
32. S'assurer du caractère complet et fidèle du texte de transposition des directives communautaires ainsi que de sa bonne articulation avec les textes en vigueur.