

**N'DJAMENA 15 MARS 2023**

**RENTREE SOLENNELLE DE L'ORDRE DES AVOCATS**

**DU BARREAU DU TCHAD**

**LES CHANGEMENTS ANTI CONSTITUTIONNELS AU TCHAD<sup>1</sup>**

**PREAMBULE :**

L'Afrique est non seulement le berceau de l'humanité mais aussi, ce qui est moins connu, le continent originel d'un véritable droit constitutionnel. Avant la naissance des cités du bassin fertile au Proche Orient, l'Afrique a fourmillé de systèmes formels et complexes de régulations évolutives des pouvoirs, permettant aux populations de vivre ensemble, telle l'adoption de la Constitution Mandingue<sup>2</sup>.

Les systèmes coutumiers d'exercice du pouvoir, qui perdurent aujourd'hui au niveau des villes et parfois des régions, constitue un foisonnement qui est à la fois une richesse et un frein dans l'organisation des institutions.

A un moment ou, en Occident, les institutions semblent épuiser le pouvoir attractif de leur vitalité originelle, il n'est pas inutile de voir comment le Tchad va écrire une nouvelle page de son histoire constitutionnelle, à mi-chemin entre des tendances contraires.

C'est pour cela, qu'ayant plus à prendre qu'à donner, je sollicite votre bienveillance avant d'aborder la question des « *changements inconstitutionnels au Tchad* » en 2023, deux ans après l'instauration, en 2021, d'un régime militaire de transition, qui s'inscrit lui-même dans une longue succession de régimes militaires.

---

<sup>1</sup> L'ouverture de la rentrée solennelle du Barreau du Tchad du 15 mars 2023 s'est faite, en présence du Président de transition<sup>1</sup>, Président de la République, le Général Mahamat Idriss Déby Ito, accompagné des membres du gouvernement tchadien, sous la présidence du Bâtonnier du Tchad, Me. Dionro Djerandi Laguere, entouré des membres du Conseil de l'Ordre ainsi que des Bâtonniers du Cameroun, du Niger, de Côte d'Ivoire, du Mali, de Paris, ainsi que du Président de l'Union des Barreaux d'Afrique Centrale, du Président du Conseil National des Barreaux de France, du Président et du Secrétaire général de la Conférence Internationale des Barreaux ainsi que de nombreux confrères de divers barreaux.

<sup>2</sup> La charte du mandingue, proclamée en 1236 par l'empereur Sondjada Keita (1190-1255) à la frontière du Mali et de la Guinée-Conakry est contemporaine de la Magna Carta, octroyée en 1215 par Jean sans Terre à ses sujets anglais, et bien antérieure au florilège des constructions constitutionnelles du XVIII<sup>e</sup>.

Le simple rappel de ces dates : 2021 – 2023, montre que la question constitutionnelle au Tchad sert de paravent à des postures inavouées et à des intérêts confrontés au reflet de leurs légitimités incertaines. La légitimité d'un pouvoir « transitoire » se dissout si le point A de départ n'est pas suivi d'un point B d'arrivée, clairement identifié.

Ces ambiguïtés renforcent l'attachement de chaque partie à des positions qui se cristallisent mutuellement. Cette symétrie des contraires, risque, en se prolongeant, de faire reculer le périmètre sécurisant du Droit au profit du périmètre sécuritaire de la force.

Afin de sortir de ce face à face, au mieux stérile, au pire dangereux, il faut d'abord s'éloigner des postures convenues.

## **S'ÉLOIGNER DES POSTURES CONVENUES**

### **La posture de la dénonciation systématique du pouvoir militaire :**

La première posture, qu'il convient d'écarter, est celle de la dénonciation *a priori* d'un pouvoir aux motifs qu'il est militaire et donc autocratique.

Acceptons, un temps, de laisser ce postulat de côté. Un régime militaire a un avantage comparatif indiscutable qui est celui de la simplicité d'un pouvoir strictement hiérarchique. Certes un tel pouvoir, qui tire sa légitimité de situations où l'ordre public est menacé, s'exerce de façon verticale, disciplinaire et, de ce seul fait, au détriment du foisonnement, toujours incertain, des libertés publiques.

Cette contradiction ne suffit cependant pas à annihiler sa raison d'être : la présence d'un danger ultime où se joue la vie ou la mort, la paix civile ou le terrorisme, la faim et la misère, suffit, auprès de bien des peuples, et dans un grand nombre de circonstances historiques, à légitimer un pouvoir autocratique.

Celui-ci est néanmoins enfermé dans une contradiction dont il ne peut jamais sortir :

- soit il échoue et les sacrifices, en matière de libertés publiques notamment, endurés par la société civile, apparaissent comme un prix de moins en moins supportable, et dont le pouvoir devra rendre compte.

- soit il réussit, en rétablissant l'ordre public et dès lors, sa raison d'être initiale qui repose sur le désordre, s'évapore. Le besoin de liberté, de droit et de justice reprennent leur souffle. Le pouvoir, suspendu à une demande de respiration de la société civile, ne peut résister que par la répétition des cycles de répression, sans cesse plus durs, et de moins en moins légitimes.

Un pouvoir militaire peut donc être légitime, ou non, selon le moment historique que traverse une Nation. Il faut se garder de positions de principe, aisées à formuler dans le confort d'un cabinet mais qui ne tiennent pas toujours compte des contingences. En outre, l'absence de condamnation *a priori* d'un régime, en raison de sa nature seule, peut permettre d'envisager un dialogue éventuel.

## **La posture des proclamations légalistes et démocratiques par les régimes militaires et autocratiques :**

La seconde posture qu'il convient d'écartier est celle qui consiste, pour un pouvoir militaire, à proclamer un légalisme constitutionnel qui n'existe pas. C'est une tentation dans laquelle se noient tous les régimes autocratiques : tordre dans tous les sens les concepts les plus élémentaires du Droit pour proclamer sa propre légitimité : un régime mis en place par les armes se prétend légaliste, démocratique, soucieux des libertés, alors même que chacun de ces concepts est méthodiquement foulé aux pieds en dépit de proclamations qui sont autant d'oxymores douteux, d'agissements qui sont une atteinte permanente aux valeurs qu'ils incarnent et au bon sens élémentaire.

Le régime tchadien actuel en donne une parfaite illustration. Nous y reviendrons.

### **LE CARROUSEL CONSTITUTIONNEL ET SES LIMITES**

La République du Tchad a connu depuis son accès à l'Indépendance onze Constitutions : 1959, 1960, 1962, 1973, 1978, mai 1982, septembre 1982, 1989, 1996, 2005 (non limitation des mandats), 2018, soit à peu près une Constitution tous les cinq ans et demi.

Le 10 avril 2018 le dernier projet de Constitution est adopté par le Gouvernement, puis, le 30 avril 2018, par l'Assemblée Nationale.

Le Président Idriss Déby Ito, au pouvoir depuis 1990, à la suite d'un coup d'état, est élu respectivement en 1996, 2001, 2006, 2011, 2016 et 2021, pour un sixième mandat au premier tour avec 79,32% des voix.

Les résultats sont annoncés le 19 avril 2021. Le 20 avril 2021, le Président Idriss Déby Ito est assassiné.

Cette cadence, sur une période prolongée atteste d'une réalité : Il y a un hiatus irréductible entre la réalité politique et l'idée même qu'il puisse y avoir un ordre constitutionnel stable et peut-être un ordre constitutionnel tout court.

Depuis l'accès à l'indépendance, la réalité s'insère dans une succession de pouvoirs militaires qui entretiennent avec l'ordre constitutionnel une relation schizophrénique : je te veux mais je te rejette, je t'aime, mais je te viole.

### **LE COUP D'ETAT DE 2021**

Le coup d'état du 20 avril 2021 marque une rupture franche, avec la pratique antérieure, qui se caractérisait par une alternance d'apparences constitutionnelles et de réalités militaires.

La dénomination même du CMT : Conseil Militaire de Transition atteste de la fracture opérée : La Constitution est suspendue, l'Assemblée nationale dissoute, le pouvoir assumé par l'armée.

Toutefois, comme par une sorte de nostalgie formelle d'un légalisme disparu, le Conseil Militaire est un conseil « *de transition* » terme toujours plein de promesses, et souvent d'illusion.

Dès lors, le temps joue contre le Conseil Militaire de Transition. La transition étant, par définition, un état éphémère, sa poursuite constitue l'aveu d'une forfaiture qui porte en elle-même les germes d'une contestation dont l'issue ne pourra déboucher que sur des cycles de violence et de répression, ou sur un retour forcé au légalisme.

Le « Conseil Militaire de Transition » dirigé par le fils du président défunt, Mahamat Idriss Déby, âgé de 37 ans, dissout l'Assemblée Nationale et ferme les frontières.

Le 22 avril 2021, l'Union des syndicats du Tchad appelle à la grève générale pour s'opposer, non à l'exercice du pouvoir par des militaires (après tout, le défunt Président était maréchal), mais pour s'opposer à la prise inconstitutionnelle du pouvoir par les militaires.

La France, et les pays du G5 Sahel, apportent néanmoins leur soutien à la junte. L'Union Africaine ne condamne pas le putsch. Le désordre règne au Tchad mais l'ordre semble régner à N'Djaména et cela, seulement, semble préoccuper les puissances étrangères.

L'Union africaine exige que les membres du « Conseil Militaire de Transition » ne participent pas aux prochaines élections, puis se ravise et bascule à son tour dans l'acceptation sans réserve d'un pouvoir dont elle a précédemment dénoncé l'inconstitutionnalité.

L'Union africaine demande également que le partage du pouvoir soit « équilibré » entre le gouvernement et le « Conseil Militaire de Transition ».

L'institution exige aussi, que la transition se limite à une période de 18 mois non renouvelable, et que le CMT rédige une nouvelle Constitution, prenant ainsi acte de l'abandon de la Constitution en vigueur au moment de la prise du pouvoir par le fils du défunt Président.

La situation juridique est donc parfaitement claire et parfaitement illicite: la Constitution est suspendue, l'Assemblée nationale dissoute. Le pouvoir s'exerce du fait d'un coup d'Etat et non d'une règle établie, alors même que la Constitution de 2018 prévoyait les conditions précises de la dévolution du pouvoir en cas d'intérim.

\*

\* \*

## **L'ANALYSE JURIDIQUE DU COUP D'ETAT**

La Constitution en vigueur au moment du décès du Président Idriss Déby est claire. Elle permet de qualifier les divers manquements du nouveau pouvoir. Il y en a au moins sept :

### **1) Le défaut d'élection :**

Article 65 : « *Le Président de la République est l'élu de la Nation...* » (art. 65). Il est clair en l'espèce que ,depuis 2021, le Président de transition exerce sans partage un pouvoir qui ne procède d'aucune élection.

## 2) L'absence de suffrage universel:

Article 66 : « *Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans, renouvelable une fois* ». Même remarque sur l'absence d'élection organisée depuis 2021.

## 3) L'absence de qualité du Chef de l'Etat proclamé :

Article 67 : « *...Peuvent faire acte de candidature aux fonctions de Président de la République, les Tchadiens .... Ayant 45 ans minimum* ». Le Président de transition avait 37 ans au moment de la succession.

## 4) L'absence des conditions requises :

Article 67 « *Si le candidat est membre des forces armées et de sécurité, il doit au préalable se mettre en position de disponibilité* ». En l'espèce le Président de transition exerce bien les fonctions de commandant en chef des forces armées.

## 5) Infraction aux règles de dévolution du pouvoir par intérim:

Les articles 80 et 81 règlent :

- d'une part le cas d'empêchement temporaire (cas dans lequel l'intérim est assuré par un membre du Gouvernement désigné par le Président en exercice, dans la limite des pouvoirs qu'il consent),

- d'autre part le cas de vacance de la Présidence de la République, cas dans lequel la vacance doit être constatée par la Cour Suprême, statuant à la majorité absolue de ses membres. Le pouvoir est alors dévolu au Président de l'Assemblée Nationale à l'exception des pouvoirs prévus aux articles 85<sup>3</sup>, 88<sup>4</sup>, 95<sup>5</sup> et 96<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Article 85 : Le Président de la République nomme les membres du Gouvernement. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions.

<sup>4</sup> Article 88 : Le Président de la République, pendant la durée des sessions ou sur proposition de l'Assemblée Nationale publiée au Journal Officiel et après avis de la Cour Suprême, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un Accord d'union ou tendant à autoriser la ratification d'un Traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des Institutions.

<sup>5</sup> Article 95 : Lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est menacé par des crises persistantes entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale.

<sup>6</sup> Article 96 : Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le Président de la République, après consultation obligatoire du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême, prend en Conseil des Ministres, pour une durée n'excédant pas 30 jours, les mesures exigées par les circonstances. Cette période ne peut être prorogée qu'après avis de l'Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit si elle n'est pas en session. Le Président de la

## 6) Infraction aux règles d'exercice du pouvoir par intérim :

Article 81 : En cas d'intérim la Constitution prévoit l'organisation et la tenue de nouvelles élections présidentielles, quarante cinq jours au moins et quatre vingt dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance.

## 7) Infraction aux limitations du pouvoir par intérim :

Article 82 : Le Président de l'Assemblée Nationale assurant les fonctions de Président de la République ne peut ni démettre le Gouvernement, ni procéder à la révision de la Constitution, ni dissoudre l'Assemblée Nationale.

Ces infractions, nombreuses, importantes et caractérisées, privent le pouvoir actuel de tout fondement juridique. Ces infractions le mettent à égalité avec les acteurs de la vie publique qui le conteste, avec le monopole de la force armée pour seul départage.

Or nous avons vu que, par définition et pour assurer formellement sa propre sécurité, un pouvoir militaire doit, à un moment ou à un autre, asseoir son existence, sinon sa légitimité, sur la reconnaissance d'une règle de droit.

## **LES LIMITES DE L'AUTO - JUSTIFICATION DU POUVOIR**

Dans un article publié dans « Jeune Afrique » en mars 2023, le Général Mahamat Idriss Déby Itno, se livre à un long plaidoyer qui confirme l'opposition frontale qui existe entre le régime transitoire et l'opposition.

En affirmant que le Président de l'Assemblée Nationale « *a refusé de prendre ses responsabilités* » (sic) le Président de transition efface les dispositions constitutionnelles prévues par l'article 81 de la Constitution qui dispose qu'en cas d'empêchement du Président de l'Assemblée Nationale, le Vice-Président exerce les attributions du Président de la République.

En affirmant par ailleurs : « *ma mission c'est de réussir la transition* » le Président de transition atteste lui-même de l'échec de son mandat. En effet, la période de transition, initialement fixée à 18 mois, après avoir été prolongée une fois, a finalement été à nouveau prolongée de 24 mois à ce jour, soit au total 60 mois ou cinq ans, ce qui correspond finalement à la durée d'un grand nombre de mandats présidentiels.

La transition, à supposer même qu'elle se limite à ces cinq années (mais pourquoi se limiter ainsi ?) tend à devenir un régime permanent et s'enferme ainsi dans sa propre contradiction.

Enfin, le Président de transition pose, dans l'article précité, la question suivante : « *voulons nous d'un Etat fédéral ou d'un Etat unitaire fortement décentralisé ? Un consensus [sic] s'est établi pour que ce choix soit tranché dans le cadre du futur référendum sur notre future Constitution* ».

---

République informe la Nation par message. La fin de la crise est constatée par un message du Président de la République à la Nation. Ces mesures exceptionnelles ne sauraient justifier les atteintes aux droits humains, à l'intégrité physique et morale et aux garanties juridictionnelles accordées aux individus.

En mettant au cœur du débat institutionnel la question de la forme de l'Etat, et non la forme du régime, le Président de transition opère habilement un glissement progressif des débats, non plus sur la forme du régime mais sur la forme de l'Etat.

Dès lors, que le résultat du référendum aboutisse à un Etat fédéral ou à un Etat décentralisé ne remettra pas en cause la poursuite *ad aeternam* de la transition devenue quasi-permanente.

En fait la question de la dévolution du pouvoir ne se pose doré et déjà pratiquement plus. Quel que soit le résultat du référendum le pouvoir transitoire en conclura au succès de son initiative et à la légitimité de la poursuite de son action à la tête de l'Etat.

Le titre général de l'article précité dans Jeune Afrique (« *J'ai sauvé mon pays du chaos* ») est d'ailleurs une condamnation implicite des trente années passées qui n'auraient pas mis fin au chaos. En outre, si le pays est effectivement sauvé, point n'est besoin de poursuivre le maintien d'un régime transitoire d'exception.

Chaque pôle de la vie politique semble ainsi condamné à revenir à ses postures constantes dans une opposition frontale et apparemment sans issue.

### **DE L'IMPASSE A L'ISSUE POSSIBLE**

Si l'on tente de discerner ce qui est probable, ce qui est souhaitable et ce qui est possible, plusieurs hypothèses se présentent qui permettent aux diverses parties d'élaborer des règles qui seraient admises par tous :

#### **Probabilité : L'art des « leurres constitutionnels » :**

Ce qui est probable apparaît au fil du temps et se révèle comme une photo qui se développe progressivement en sortant du flou pour révéler des contours précis : la transition vécue par le pouvoir en place est une succession de périodes reportables de plus en plus longues, assorties de leurres constitutionnels : leurre d'un dialogue inclusif qui semble avoir laissé au bord de la route des acteurs essentiels, dont les avocats, leurre des projets successifs (avant projet de Constitution non diffusé, lui-même préalable à un projet dans un délai indéterminé, livré à des consultations à géométrie variable, référendum enfin non sur le pouvoir mais sur la forme de l'Etat).

Chaque étape, chaque engagement reporté, chaque présentation biaisée, forment la trame d'une série de véritables leurres constitutionnels qui contournent et évitent l'organisation d'une consultation ouverte, tenue dans des conditions qui garantissent le pluralisme et, éventuellement, l'alternance.

Le mot qui compte est « éventuellement » car une adaptation des textes pourrait permettre à des civils et à des militaires, y compris à l'actuel Président de transition, d'être candidat et, le cas échéant, de l'emporter, à la loyale, acquérant ainsi une singulière autorité, pour lui et pour son parti, non seulement au sein de son pays, mais à l'égard des autres dirigeants de la sous-région, et des bailleurs de fonds.

### **Souhait : La pratique de l'alternance :**

Le fait d'élire ses représentants constitue le socle d'un consensus universel qui traverse les continents même si l'élection est un pavillon qui recouvre bien des marchandises variées, et parfois avariées.

Avoir une Constitution qui soit, en premier lieu, respectée, qui prévoit en deuxième lieu des élections régulières et qui rende ainsi possible une alternance pacifiée, y compris en période de troubles, serait un indiscutable progrès et montrerait que la démocratie est toujours plus forte qu'un régime autoritaire pour s'affranchir du terrorisme, notamment. Les démocraties occidentales l'ont maintes fois prouvé.

### **Possibilités : Vers un Comité Consultatif Constitutionnel:**

Entre le probable et le souhaitable, il y a le possible, la voie moyenne qui consisterait :

- soit à demander l'application de la Constitution de 2018, suspendue par le pouvoir de transition. Cette procédure pourrait s'accompagner d'une loi d'amnistie pour les infractions à la Constitution commises depuis le 20 avril 2021 et d'une modification des conditions de candidature à l'élection présidentielle afin d'en abaisser l'âge minimum et permettre au Président de transition de se présenter.
- soit à élaborer un projet de Constitution au sein d'un « Comité Consultatif Constitutionnel – C.C.C » dont la composition et les règles de fonctionnement seraient préalablement définies et acceptées par les divers représentants de la société tchadienne, précisément définis (représentants de partis existants avant le coup d'Etat, représentants des régions, représentants des Ordres professionnels, représentants des syndicats et des chambres de commerce, etc...).

Le Comité Consultatif Constitutionnel, pourrait être nommé par acte conjoint du Président de transition et du Président de l'Assemblée Nationale dissoute. Le C.C.C aurait un délai fixe pour rendre ses travaux, à peine de dissolution. Il prendrait ses décisions à la majorité en se prononçant sur un texte.

La probabilité est faible de voir la junte actuellement au pouvoir accepter la mise en place d'un Comité Consultatif Constitutionnel, aux motifs que le Dialogue national inclusif aurait tenu lieu de concertation, même si cette concertation ne s'est pas prononcée sur un projet de Constitution et s'est en outre tenue dans des conditions contestées, aussi bien par les groupes armés les plus puissants que par de nombreux pans de la société civile.

La création d'un Comité Consultatif Constitutionnel supposerait beaucoup de concessions *a priori* faites par les acteurs des divers pôles de la société tchadienne et du pouvoir de transition.

Elle supposerait de s'écarter des « postures » énoncées précédemment. Cette démarche aurait néanmoins l'avantage d'abaisser le seuil d'incompréhension qui peut exister entre les divers pôles de la vie publique.

Elle ouvrirait à la fois une voie vers le retour d'un Etat de Droit tout en maintenant la possibilité pour des acteurs de transition de confirmer de façon consensuelle le rôle auquel ils peuvent légitimement prétendre.

A défaut de consensus sur la mise en œuvre d'un Comité Consultatif constitutionnel (C.C.C.) rien ne s'opposerait à ce que des représentants de la société civile et des instances existant sous l'empire de la Constitution de 2018, suspendue en 2021, se réunissent librement, à N'Djaména ou ailleurs, pour élaborer leur propres propositions.

La mise en abyme d'un Dialogue national inclusif (ayant un objet politique) et d'un Comité Consultatif Constitutionnel (ayant un objet institutionnel) peut sembler d'un formalisme excessif, mais « *la forme, ennemie jurée de l'arbitraire, est la sœur jumelle de la liberté* » (Jhéring).



Arnaud Lizop  
Membre du Conseil d'administration  
de la Conférence Internationale des Barreaux