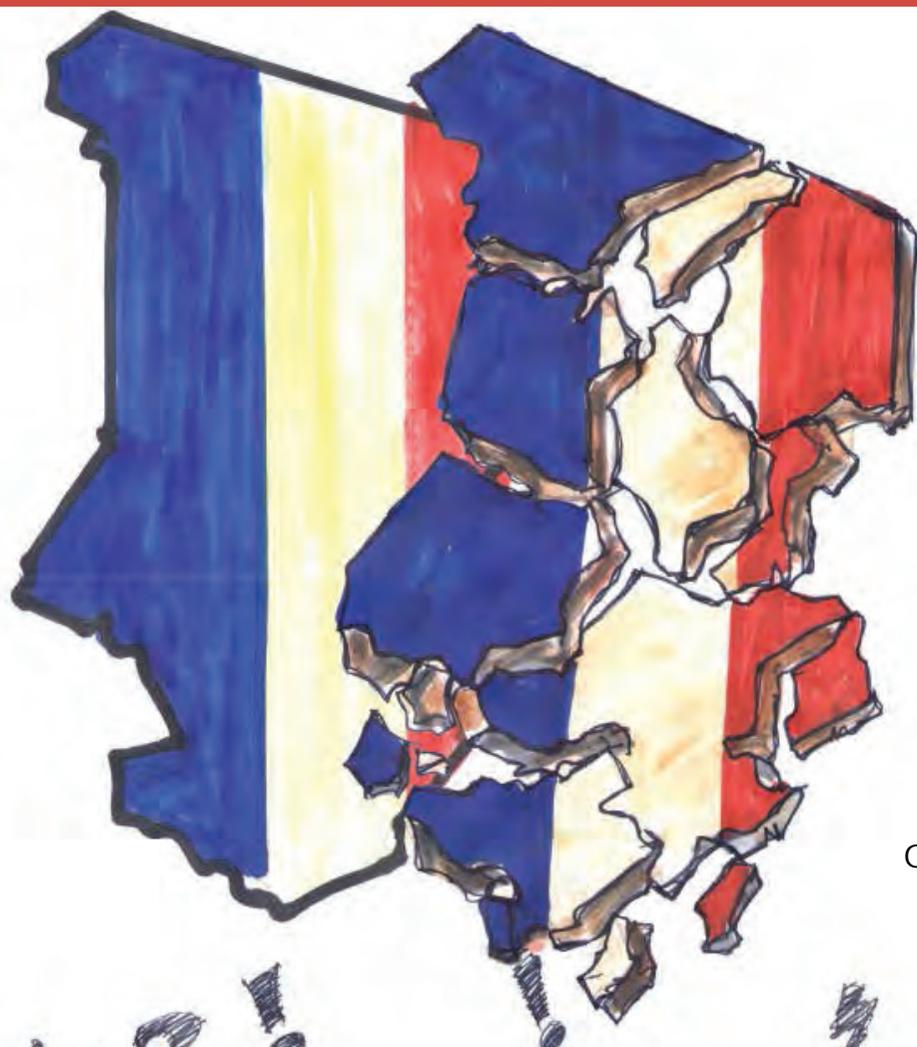


Les réformes
institutionnelles au Tchad :
Entre ambitions partisans et
unité nationale



Octobre 2017





Les réformes institutionnelles au Tchad :
Entre ambitions partisans et
unité nationale

RAPPORT ALTERNATIF DES ORGANISATIONS DE LA
SOCIÉTÉ CIVILE TCHADIENNE

Réalisé par le Groupe de travail : AFJT, ALCOMET, APLFT, ATPDH,
APAD, CELIAF, CIST, DHSF, NIRVANA, UST, SYNECS, TNV



CSAPR

Comité de Suivi de l'Appel à la Paix et à la Réconciliation

CONSTRUIRE LA PAIX DURABLE AU TCHAD

Coordination nationale
Immeuble Inades
ArdepDjournal
BP 4559—Ndjamena

+235 66 29 48 65
+235 66 29 35 31
www.csapr-initiative-paix.org
comitpaixtchad@yahoo.fr

Octobre 2017





Avant - Propos

Le CSAPR a mandat d'animer le débat public pour tout ce qui a trait à la consolidation d'une paix durable au Tchad. Il a déjà produit plusieurs études partagées avec le public, notamment sur celles des partis politiques au Tchad (2012), sur les politiques françaises et européennes au Tchad (2014) et plus récemment sur les questions d'insécurité alimentaire comme risque sur la stabilité du pays (2017).

Lorsque le président Déby a annoncé un large processus de réformes institutionnelles, le CSAPR a estimé nécessaire de consulter des citoyens et des acteurs de la vie sociale et politique dans tout le pays et de donner « un avis citoyen » au nom de la société civile.

Le CSAPR a donc d'abord organisé un premier séminaire, le Forum d'échanges du 25 février 2017, qui a débouché sur la mise en place d'un groupe de travail sur les réformes institutionnelles (GTRI). Ce groupe de travail s'est attelé à mettre en place une organisation interne et des outils pour réaliser sa mission avec efficacité. Ainsi, des équipes thématiques ont été constituées pour conduire les activités de consultations.

Les différentes activités du GTRI ont été coordonnées par un bureau de 3 personnes désignées au sein du Groupe à savoir, Président, le Dr Jérémie GUIRAYO, Président du SYNECS, 1er Rapporteur Mme NEHOUDAMADJI NAILAR Clarisse, Présidente de la CELIAF et 2ème Rapporteur, Mme Amalkher DJIBRINE, Présidente de NIRVANA. Ce bureau a bénéficié du soutien technique de la coordination nationale du CSAPR. Pendant plus de Sept mois le GTRI a mené des activités de réflexion, de collecte d'informations, de revue documentaire ainsi que des consultations de différents acteurs à travers le pays.



Le GTRI a mobilisé des universitaires et personnes ressources : Mr Doudet OSSOGA, Mme Neloum MBAIGOTO et Mr Ali Mahamat MBODOU pour faire la recherche documentaire et l'étude sur les institutions actuelles au Tchad ; un consultant, Dr Ngartebaye Eugène le Yotha, spécialisé sur les questions politiques a également été recruté par le GTRI pour assurer la rédaction du rapport. L'équipe technique chargée de l'étude sur les institutions et le Consultant ont mené une recherche documentaire pour disposer d'une base d'informations et de données statistiques. Ils ont en effet consulté des rapports et

Source : citycake.fr

publications se rapportant aux travaux de la Conférence nationale souveraine de 1993, des archives officiels (journal et communiqués officiels, divers rapports) sur les institutions de l'Etat et la feuille de route sur le pilotage des réformes. Ils ont également consulté les publications des médias nationaux et internationaux ainsi que les publications sur internet. Il faut souligner que la disponibilité de la documentation a permis à ces équipes de réaliser leur travail avec efficacité, contrairement au constat fait habituellement sur l'accès difficile à l'information publique au Tchad.

Le GTRI a organisé plusieurs missions de terrain pendant la période de Mai-Juin 2017 pour mener des consultations auprès des différents acteurs identifiés. Ces missions ont visité des localités de l'Est et du Centre (BOKORO, ATI, ABEICHE et MONGO) et du Sud (DELI, MOUNDOU, DOBA, KOUMRA, SARH, BONGOR, KELO, PALA, LERE), ainsi que NDJAMENA. Les membres du GTRI ont interviewé des acteurs politiques (parti au pouvoir et alliés, l'opposition), les autorités administratives et traditionnelles, les organisations syndicales, les membres des organisations de la société civile, les organisations des femmes et les organisations des jeunes. Ces différentes rencontres ont permis de recueillir leurs avis sur plusieurs questions concernant le projet de réformes en cours. Ces consultations ont concernées environ 1000 personnes en tout.

Les membres du GTRI se sont heurtés parfois au refus de certaines personnalités politiques, de hauts responsables des institutions d'Etat, et même de leaders associatifs. D'autres ont accepté de participer à l'entretien à titre individuel, c'est-à-dire sans engager leurs organisations politiques ou associatives, et cela malgré l'assurance donnée quant au caractère anonyme des entretiens.

L'objectif global de ce travail est de contribuer à la gouvernance démocratique, au vivre ensemble et à la consolidation de la paix au Tchad. Plus spécifiquement, il s'agit de rédiger un rapport alternatif qui portera les éléments d'analyses et les propositions, ainsi que la position de la société civile concernant les réformes institutionnelles en cours.



Rencontre du groupe de travail avec le SG du Guera
Crédit photo : CSAPR

REMERCIEMENTS

Le travail a été rendu possible grâce à la contribution de nombreuses personnes de bonne volonté ainsi que celle des institutions nationales et internationales intéressées par les actions citoyennes de la société civile tchadienne.

Le CSAPR tient à remercier tout particulièrement :

- Le Groupe de travail sur les réformes institutionnelles qui a été la cheville ouvrière de ce processus ayant abouti à l'élaboration de ce rapport alternatif de la société civile tchadienne ;
- Les points focaux qui ont contribué efficacement à l'organisation des consultations dans les villes retenues ;
- Aux autorités locales dont la disponibilité a été grandement appréciée

Le CSAPR remercie également tous les citoyens tchadiens de différentes villes visitées qui ont bien voulu consacrer du temps pour répondre aux questions des membres du groupe de travail. Le CSAPR remercie enfin très sincèrement les partenaires dont le CCFD-Terre solidaire, le PNUD Tchad et le Programme Paix.



Lors des élections présidentielles de 2016
Crédit photo . rfi.fr

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	10
1. UNE REFORME MENEES DANS L'OPACITE ?	14
1.1 Cadre général de la réforme	14
1.2 Monopolisation du processus de la réforme par le pouvoir ?	14
1.3 Un processus de réforme très mal connu des Tchadiens	16
2. UNE REFORME EN DEBAT	18
2.1 La peur du fédéralisme ?	18
2.2 Une vice-présidence soupçonnée de favoriser une succession familiale / clanique ?	21
2.3 Le cadre des futures élections	23
2.4 Le mandat des élus	28
2.5 Réformes judiciaires	31
2.6 Le réaménagement des grandes institutions	33
2.7 L'armée et les forces de sécurité	42
2.8 La promotion de la femme et des jeunes	45
CONCLUSION	48
DECLARATIONS DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE PARTIES PRENANTES DE L'INITIATIVE DU CSAPR	51
PROPOSITIONS DE LA SOCIETE CIVILE SUR LES REFORMES INSTITUTIONNELLES	52

Introduction

Pays d'Afrique Centrale entièrement enclavé, le Tchad est situé entre le 7ème et 24ème degrés de latitude nord et les 13ème et 24ème degrés de longitude est. Il couvre une superficie de 1 284 000 Km². Il est limité au nord par la Libye, au sud par la République Centrafricaine, à l'Est par le Soudan et à l'Ouest par le Cameroun, le Nigeria et le Niger. Devenu République en 1958, le Tchad acquiert son indépendance le 11 Août 1960.

Après la proclamation de la République, les élections de 1959 furent remportées par le Parti Progressiste Tchadien (PTT), une branche locale du Rassemblement Démocratique Africain (RDA). Son leader François TOMBALBAYE fut désigné Premier ministre (1), puis Président de la République à l'indépendance en 1960 (2).

Mais la gestion du pouvoir du Président TOMBALBAYE va très vite être critiquée. Ces critiques vont conduire une partie importante des populations du Nord et du Centre à se révolter. Cette révolte est à l'origine de la création du premier mouvement rebelle au Tchad, le Front de Libération Nationale du Tchad, (FROLINAT) (3).

Depuis 1963, le pays est entré dans un cercle infernal de guerres (4) qui a fragilisé les bases des institutions étatiques. Les coups d'Etat se succèdent avec leur lot de violence. C'est une vie politique fortement militarisée. Marielle DEBOS pense que « *la guerre et la paix forment un continuum : des périodes d'une paix fragiles alternent avec des éruptions soudaines de violence* »(5). Cette situation de guerre a eu de sérieuses conséquences sur le développement, l'organisation administrative et institutionnelle.

Après la chute de TOMBALBAYE le 13 avril 1975 et la prise du pouvoir par le général Félix MALLOUM en avril 1975, le pouvoir passe aux mains des leaders de FROLINAT Goukouni WEDDEY en 1978 puis Hissein HABRE le 07 Jun 1982. Ce dernier instaure une dictature avec son parti unique, Union Nationale pour l'Indépendance et la Révolution (UNIR) et sa police politique, la tristement célèbre Direction de la Documentation et de la Sécurité (DDS). HABRE fut chassé du pouvoir par IDRISSE DEBY le 01 décembre 1990.

1. A.RNAUD, DINGAMADJI, Les gouvernements du Tchad. De Gabriel LISSETE à Idriss DEBY ITNO 1957-2010, Paris, L'Harmattan, 2011,309p.

2. A.RNAUD, DINGAMADJI, NGARTA TOMBALBAYE : Parcours et rôle dans la vie politique du Tchad, 1959-1975, Paris, L'Harmattan, 2007,442p.

3. ROBERT BUIJTENHUIJS, Le Frolinat et les guerres civiles du Tchad (1977-1984): la révolution introuvable, Paris, Karthala, 479p.

4. DERLEMARI NEBARDOUM, Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad, Paris, L'harmattan, 1998,171p.

5. DEBOS, M., « Fluid loyalties in a regional crisis: chadian ex liberator's in the Central Africa Republic » African Affairs, n° 107, p.236.



La prise du pouvoir d'IDRISS DEBY a coïncidé avec le vent de la démocratie qui soufflait sur le continent africain. Ne pouvant échapper à cette logique de démocratisation de l'espace politique, une Conférence Nationale Souveraine fut organisée en 1993 pour arrimer le pays à la vague du processus démocratique. La conférence a jeté les bases d'un nouvel ordre constitutionnel. Une période de transition a été observée jusqu'à l'adoption de la loi fondamentale du 31 Mars 1996. Elle prit fin avec les premières élections de la même année.

La vie politique semble retrouver alors une relative tranquillité mais qui ne sera que de courte durée. Car dès 2005, une réforme constitutionnelle est intervenue et a fait sauté le verrou constitutionnel de limitation du nombre de mandat présidentiel. Le Tchad renoue avec ses démons d'instabilités politiques tant sur le plan des rebellions que celui des acteurs des partis politiques légalement constitués.

Sur le plan militaire, le Tchad avait connu pendant la période 2005- 2009 une vague de mouvements de rebellions qui ont tenté de renverser le règne de Idriss Deby Itno. Ils ont réussi à attaquer la ville de N'Djamena par deux fois. En 2006, ce sont les éléments du Front Uni pour le Changement (FUC) de Mahamat Nour Abdelkerim qui se sont confrontés à la résistance du pouvoir de N'Djamena. En 2008, la bataille mémorable du 2 février a été l'œuvre de la coalition des forces des rebelles de l'Union des Forces pour la Démocratie et le Développement (UFDD) de Mahamat Nouri, de Union des Forces pour la Démocratie et le Développement Fondamental de d'Abdelwahid AbouMakaye et d'Acheik Ibn Oumar et du Rassemblement des Forces Démocratiques de Timan Erdimi (6).

Au niveau politique, le climat s'est dégradé avec une succession de boycott du processus électoral par une partie importante de la classe politique : celui du recensement électoral de 2005, du référendum constitutionnel de juin 2005, puis des élections présidentielles de mai 2006 et 2011). La crise née du boycott de l'élection présidentielle de 2006 va conduire les acteurs politiques à entamer des négociations qui vont déboucher sur la signature de l'Accord Politique en vue du renforcement du processus électoral et la consolidation de la démocratie au Tchad le 13 août 2007.

C'est dans ce contexte de monopolisation du pouvoir politique par le MPS d'Idriss Deby Itno que se tiennent les élections de Mai 2016.

L'élection présidentielle de 2016 voit le retour des partis politiques dits traditionnels de la scène politique tchadienne UNDR et FAR qui avaient boycotté les élections de 2006 et 2011. Mais la victoire de candidat Deby à l'élection présidentielle a été contestée. Cette contestation est l'origine de la crise politique actuelle.

Cette crise est avivée par un contexte économique difficile car le pays traverse une crise financière consécutive à la baisse du prix du pétrole, ainsi que l'engagement militaire sur le front de la lutte contre le terrorisme qui devient couteux pour le trésor public. Le gouvernement décide après l'élec-

6. Pour amples informations sur les rebellions au Tchad, Cf. Louise KHABURE Des sociétés prises au pièges. Conflits et enjeux régionaux. Tchad, République Centrafricaine Soudan, Soudan du Sud, Acord, CCFD-Terre, 2014, NGARTEBAYE Eugène Le Yotha Les rebellions sous le régime d'Idriss Deby (1990- 2008), Mémoire de Master II en Science Politique, option Sécurité et Défense, Université de Lyon III, 2009, consultable sur WWW.Memoireonline.com/12/13/8311/Les-rebellions-sous-le-d-idriss-Deby-1990-2008.html



tion, à l'effet de juguler la crise financière, d'adopter seize (16) mesures qui viendront exacerber les tensions sociales et politiques fortement érodées. Le gouvernement n'est plus en mesure d'assurer les charges régaliennes (paiement régulier des salaires), la subvention en faveur des secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé, etc.) et par conséquent elle a des répercussions sérieuses sur la vie sociale : grèves des fonctionnaires, manifestations des étudiantes, ainsi que des personnes retraitées.

C'est donc dans un contexte difficile que le Président Idriss DEBY ITNO décide de traduire en acte le volet institutionnel de ses promesses électorales. Pendant la campagne électorale de l'élection présidentielle de 2016, le candidat président IDRIS DEBY ITNO avait en effet fait des promesses aux rangs desquelles figurent l'annonce des profondes réformes institutionnelles. Parmi les multiples réformes qui ont été annoncées, l'une d'elles retient particulièrement l'attention des Tchadiens et Tchadiennes c'est l'option fédérale de la forme de l'Etat. Lors de son discours d'investiture le 08 août 2016, IDRIS DEBY ITNO a réitéré sa volonté de reformer les institutions de la République.

Cette volonté s'est traduite en acte le 26 octobre par le décret n°681/PR/PM/2016, instituant un Haut Comité chargé des réformes institutionnelles. Le Haut Comité bénéficie de l'appui d'un Comité Technique créé par l'Arrêté n°188/PR/PM/2017 du 18 Janvier 2017. Le 09 Février 2017, le Haut Comité fût installé solennellement par le Chef de l'Etat.

Ainsi par cet acte du chef de l'Etat, le projet de réformes institutionnelles a été lancé. Mais ce processus politique se met en route dans un climat de tension entre le Parti au pouvoir et les partis de l'opposition regroupés dans la Coordination pour la Défense de la Constitution (CPDC) et le Front de l'opposition nouvelle pour l'alternance et le changement (FONAC). Ces derniers continuent de contester la réélection du Président Idriss Déby Itno et réclament un dialogue inclusif pour discuter de la situation du pays en générale.

Dans ce contexte de crise sociale, économique et politique que traverse le pays, suffit-il de reformer pour aboutir à de profondes mutations de la vie publique tchadienne ? Quelles sont les conditions optimales à remplir pour opérer une réforme consensuelle ? Sur quoi porteront précisément les réformes ?

C'est pour tenter de répondre à ces interrogations, qu'est née l'initiative du rapport alternatif de la société civile tchadienne. Portée par le Comité de Suivi de l'Appel à la Paix et à la Réconciliation (CSAPR), cette initiative s'inscrit en effet dans une démarche de contribution au processus de réformes lancé par le gouvernement tchadien, mais aussi et surtout elle met en valeur la participation de la société civile à la consolidation de la démocratie et de la paix au Tchad.





Marché Central de N'Djamena
Crédit photo : jeunestchad.modoblog.org



1. UNE REFORME MENEES DANS L'OPACITE ?

1.1 Cadre général de la réforme

Comme dans toute compétition électorale, chaque candidat fait des promesses à l'endroit des électeurs. C'est ainsi qu'en 2016, lors de la campagne pour la présidentielle, le Candidat président Idriss DEBY ITNO qui briguait un 5eme mandat, a pris l'engagement, si les Tchadiens lui renouvelaient leur confiance, de faire des réformes importantes pour renforcer l'Etat de droit et la démocratie au Tchad. Les contours de ce projet de réformes se sont précisés progressivement après la réélection du Président.

Il convient de remarquer que, de la déclaration de campagne électorale à l'allocution présidentielle à l'occasion de l'installation du Haut Comité Chargé des Réformes Institutionnelles, le contenu du projet a considérablement évolué. D'abord, l'intention était de faire de simples réajustements de quelques institutions pour permettre l'instauration de l'option fédérale de L'Etat. Ensuite on est passé à une relecture totale des institutions existantes avec, en particulier l'idée d'introduire un poste de vice présidence.

Suivant la feuille de pilotage des réformes institutionnelles issue du décret n°681/PR/PM/2016 en date du 25 Octobre 2016 signé par le Président de la République Idriss Deby Itno, les réformes opéreront de profondes mutations dans l'organisation administrative et institutionnelle de l'Etat, si elles advenaient à prendre forme. Elles concerneront la forme de l'Etat et l'introduction d'un poste de vice-président, le réaménagement des grandes institutions, la promotion de la femme et des jeunes, le future cadre des élections, les députés (mandat, nombre mode de scrutin la suppléance), la création d'une Cour Spéciale de Répression des Crimes Economiques et Financiers et la Réforme de la Haute Cour de Justice, l'impunité des ministres, les réformes judiciaires, l'armée et les forces de sécurité.

Il apparait donc évident que le Président souhaite engager des réformes majeures qui vont au delà de simples réajustements. C'est pourquoi, il a proposé des larges consultations ainsi que l'organisation d'un Forum inclusif autour du projet des réformes.

1.2 Monopolisation du processus de la réforme par le pouvoir ?

Deux instances sont chargées de porter le projet de la réforme des institutions une politique, le Haut Comité chargé des réformes Institutionnelles (HCRI) et l'autre technique, le Comité Technique Interministériel Chargé des réformes Institutionnelles, (CTI).



1. Une réforme menée dans l'opacité ?

Le Haut Comité chargé des Réformes Institutionnelles

Le décret n°681/PR/PM/2016 en date du 25 Octobre 2016 a institué le Haut Comité chargé des Réformes Institutionnelles (HCRI). L'article 2 dudit décret dit qu'il est un organe politique et lui assigne les missions suivantes : Définir et exécuter les stratégies de réforme ; Initier, proposer et conduire toute réforme touchant aux institutions ; Elaborer un projet de nouvelle constitution ; Initier et conduire tous les projets de textes relatifs aux réformes ; Superviser l'organisation du Forum National de validation des réformes.

Le HCRI est placé directement sous l'autorité du Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

Le Comité Technique Interministériel d'Appui au HCRI

Presque trois mois après le décret instituant le HCRI, l'arrêté n°188/PR/PM/2017 en date du 18 janvier 2017 est intervenu pour instituer le Comité Technique Interministériel (CTI) d'Appui au HCRI. Le CTI a pour mission de : Faire des propositions techniques en matière des Réformes Institutionnelles ; Elaborer les projets de textes et les documents de travail se rapportant à cette mission ; Donner des avis techniques au Haut Comité pour toutes les questions liées à une meilleure conduite du processus ; Proposer toutes les actions susceptibles de faciliter la mise en œuvre des Réformes envisagées ; Proposer le cadre organisationnel du Forum national.

En regardant très attentivement les compositions des instances en charge de mener à bien le processus des réformes des institutions, on se rend très rapidement compte de plusieurs choses aux rangs desquelles figurent :

- **La monopolisation du processus de la réforme** par l'unique parti au pouvoir et ses alliés est observable dès la lecture de la composition des instances chargées de mener le processus de la réforme. Malheureusement, il apparaît que les partis politiques de l'opposition sont peu représentés. Il en va de même pour les organisations de la société civile.

On s'attendait, vu l'envergure du projet, à voir tous les partis politiques de l'opposition représentés à l'Assemblée nationale être dans les différents sous-comités. Ont-ils été conviés ? Ont-ils opposé un refus ?

- **La double représentation.** Les compositions des instances font apparaître qu'il y a une double représentation. Certaines personnes ou structures A titre d'exemples, on note que le Ministère en charge de la réforme se retrouve dans le bureau de HCRI comme dans celui de CTI. C'est à se demander s'il n'existe pas d'autres personnes ou structures à même de faire partie de ces instances.



1. Une réforme menée dans l'opacité ?

1.3 Un processus de réforme très mal connu des Tchadiens

D'une manière générale, les enquêtes menées laissent apparaître une large méconnaissance du processus de réforme engagé. Ce processus de la réforme est méconnue par près de 75% de la population rencontrée. Même dans les centres urbains, seul un quart des gens semble au courant de la réforme ; ce qui est également le cas des représentants des autorités traditionnelles. **Un habitant du monde rural traduit le sentiment général en affirmant que « c'est l'histoire "des intellectuels de N'Djamena", et que leurs vrais problèmes qui urgent non jamais trouver des solutions ».**

Finalement seules quelques élites (autorités administratives, certains membres des organisations de la société, cadres des services déconcentrés de l'Etat) disent être au courant du projet de la réforme des institutions mais sans en connaître les contours. C'est également le cas pour les membres des organisations de la société civile interrogés lors de l'enquête.

De leurs côtés, les leaders des partis politiques sont très divisés sur le niveau d'informations donné à ce processus de réforme. Pour les partis alliés au parti au pouvoir, l'information a été largement donnée par les autorités exécutives, ceux de l'opposition disent en revanche qu'ils ne sont pas informés et qu'ils sont soigneusement écartés du processus de la réforme. La composition de la Haut Comité Chargé des Réformes Institutionnel (HCRI) est parlante à plusieurs égards, soutiennent-ils (voir supra).

Cette situation laisse à penser que le processus de réforme est menée dans une certaine « opacité » qui n'est pas de nature à favoriser le dialogue ni faire émerger un consensus. Le consensus est en effet la forme d'accord général sur les principes, les fondations et les règles de dévolution du pouvoir et d'organisation de la société. En démocratie, le consensus doit prévaloir pour consolider les acquis et pacifier la société politique. Les joutes verbales qui avaient caractérisé les débats lorsqu'il était question de la forme de l'Etat ou encore du caractère souverain ou non de la conférence souveraine (CNS) de 1993 constituent des souvenirs éloquents de l'atmosphère de l'époque ; et dénotent la recherche du consensus.

Mais si le projet de la réforme des institutions n'est pas connu par une frange importante de la population, il risque de perdre son caractère consensuel. Mener à terme, un tel projet risque d'ébranler les acquis démocratiques que nous disposons. Il faut signaler que les consultations du GTRI ont été réalisées avant celles du Haut Comité chargé des Réformes.



1. Une réforme menée dans l'opacité ?



Rencontre avec un chef quartier de Kelo lors des enquêtes de terrain
Crédit photo : CSAPR



2. UNE REFORME EN DEBAT

2.1 La peur du fédéralisme ?

Depuis l'accession du Tchad à l'indépendance, la question de la forme de l'Etat a toujours constitué une épineuse question pour les acteurs politiques. Les premiers textes constitutionnels du Tchad ont opté, par mimétisme à l'ancienne puissance colonisatrice, la France, pour un Etat fortement centralisé. A l'époque, cette option se justifiait car le pays venait d'être indépendant et manquait cruellement de cadres. La fin du règne de la 1^{ère} République a plongé le pays dans une instabilité politique de près de quatre décennies (7).

La vie politique était devenue fortement militarisée. Durant ces « *années de poudre et de sang* »(8) la kalachnikov a trop souvent permis l'accès au pouvoir (de NGAKOUTOU MALLOUM A GOUKOUNI WEDDEY, en passant par HISSENE HABRE à IDRISSE DEBY) et par voie de conséquence à l'ascension sociale. Dans ce contexte de violence politique, et dans les tentatives de régler ce conflit, l'option fédérale de la forme de l'Etat avait été avancée sans succès par les observateurs et les analystes de la scène de la vie politique Tchadienne au début des années 1980 (9).

L'arrivée au pouvoir en décembre 1990 de Idriss Deby et l'amorce du processus démocratique avait fait naître des espoirs d'une vie politique meilleure (10). La concrétisation de cette promesse s'est faite par l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine en 1993 au cours de laquelle le débat sur la forme de l'Etat avait suscité de vives réactions et tensions. Il s'en est dégagé un consensus sur la forme d'un Etat unitaire laïc et fortement décentralisé. La constitution de 1996, fruit du consensus issu de la CNS, consacre cette forme de l'Etat (11).

Contrairement à l'Etat unitaire, un Etat fédéral est une forme d'Etat souverain dans lequel des entités territoriales, appelées Etats fédérés, disposent d'une large autonomie et d'une organisation étatique complète respectant le principe du partage des pouvoirs avec le niveau fédéral. Loin d'être une option nouvelle dans le débat politique tchadien, car il existe dans le paysage politique, des partis à vocation fédérale (FAR, CDF, etc.), il n'en reste pas moins que l'option fédérale suscite encore aujourd'hui, et dans le contexte de crise financière que traverse le pays en ce moment, des appréhensions.

7. DERLEMARI NEBARDOUM, Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad, Paris, L'Harmattan, 1998, 171p. MOHAMMED TETEMADI BANGOURA, Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad, Paris, L'harmattan, 2006, 487

8. JEAN MARC BALENCIE et ARNAUD DE LA GRANGE, Les nouveaux mondes rebelles. Conflits, terrorismes et contestations. Paris, Michalon, 2005 p.165

9. LAURENT FECKOUA LAOUKISSAM, Tchad : la solution fédérale, Paris, Présence africaine, 1996, 238p. ; DERLEMARI NEBARDOUM, Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad, op.cit.

10. « *Nous n'aurons définitivement extirpé les démons de la dictature (...) qu'après l'établissement d'une démocratie vraie, totale, une démocratie pluraliste (...). Le plaisir est immense pour tous les combattants des forces patriotiques d'avoir contribué à l'éclosion du cadeau le plus cher que vous espériez. Ce cadeau n'est ni or ni argent : c'est la liberté* », déclaration à la nation du 4 décembre 1990, Idriss DEBY. Cf., BUIJTENHUIJS R. La Conférence Nationale Souveraine, Paris, Karthala, p.15.

11. Même révisée, la constitution consacre toujours cette forme Cf. Les articles 1 et 203 et suivants de la Constitution.



Une première interrogation porte sur l'opportunité, dans un contexte de menaces sécuritaire permanentes liées au terrorisme, d'opérer une telle réforme de la forme de l'Etat. Une deuxième interrogation vise l'échec du processus de la décentralisation consacré par les textes fondamentaux mais qui peine jusqu'aujourd'hui à s'ancrer dans les pratiques des tchadiens. Dès lors comment envisager de changer la forme de l'Etat si celle actuellement en vigueur n'a pas été complètement mise en œuvre?

Une autre interrogation, largement partagée, porte sur les moyens de l'Etat pour procéder à une telle réforme. Car, comment comprendre que dans un contexte économique morose actuel qui oblige l'Etat à opérer des mesures drastiques dans son fonctionnement avec en prisme le souci de faire des économies, on pense à faire des réformes ? Telle qu'annoncée la réforme nécessite des moyens financiers colossaux alors même que des sommes colossales ont été englouties depuis 2000 sans réels succès dans le processus de la décentralisation.

Les citoyens consultés partagent fortement cette inquiétude. **Ils sont 60% à affirmer qu'en ce moment de crise financière, la priorité n'est pas de reformer les institutions.** Car pour eux, les moyens financiers colossaux nécessaires à cette réforme seraient mieux utilisés pour améliorer les institutions existantes. Ils sont autant opposés à l'option fédérale de l'Etat et affirment préférer ainsi majoritairement que la décentralisation soit réellement mise en œuvre avec les transferts effectifs des compétences et des ressources.

A l'inverse, **les autorités administratives dans leur ensemble (90%) trouvent louables l'initiative de la réforme.** Toutefois, elles sont partagées sur la question de la forme de l'Etat. Les avis sont partagés en leur sein. **Si 95% d'entre elles soutiennent que la décentralisation à l'œuvre n'est encore inachevée et qu'il serait illusoire d'opter pour un Etat fédéral, un peu moins des deux tiers (60%) estiment tout de même qu'il faut changer la forme de l'Etat.**

Les partis politiques alliés au MPS et certains partis politiques de l'opposition sont favorables au projet de la réforme tandis que les partis politiques d'oppositions du FONAC et de la CPDC réclamant le dialogue inclusif pour discuter de la meilleure manière d'opérer les réformes institutionnelles et politiques. Ils ne sont pas pour la réforme telle qu'elle se met en œuvre.

De leurs côtés, les partis politiques de l'opposition qui portent depuis toujours un projet fédéral estiment qu'on vient de leur donner raison puisqu'ils ont soutenu depuis longtemps sans succès l'option fédérale de l'Etat au regard des clivages et des disparités qui traversent le pays. Même étant ouverts à l'initiative de la réforme, ils expriment leurs inquiétudes quand la volonté réelle de cette réforme au regard de la façon dont le projet de la réforme est menée.

Les membres de la société civile consultés sont un peu plus de la moitié (55%) à expriment une inquiétude quant à la forme de l'Etat Fédéral en raison d'une peur et des craintes d'assister à la partition du Tchad. Pour eux, **l'idée de la fédération telle que véhiculée au Tchad est synonyme de division. En s'appuyant sur l'exemple du voisin Nigeria, ils craignent que cette réforme ouvre grandement les portes aux replis identitaires (ethniques, religieux, etc.) avec le risque de**



2. Une réforme en débat

voir certains futurs Etats fédérés puissent opter pour l'instauration de la Charia, ce qui compromettrait le principe de la laïcité consacré par la constitution ainsi que le vivre ensemble. Un des leaders syndicaux affirme être étonné par l'empressement avec lequel on se prend pour reformer: « *C'est très flou, et quand c'est flou, ça cache un loup* ». Unanimement, ils soutiennent de continuer le processus de la décentralisation en opérant un transfert effectif des compétences aux collectivités locales.

De ces opinions qui précèdent, les avis sont partagés sur l'opportunité de reformer l'Etat. La question de la forme de l'Etat est diversement appréciée et suscite de nombreuses inquiétudes. Les partis politiques de la mouvance présidentielle pensent que la réforme est la bienvenue et que l'option fédérale est souhaitable. Mais cette position ne semble pas être partagée par les autres formations politiques et encore moins encore par la grande partie de la population consultée. Ces inquiétudes trouvent échos dans les traumatismes des violences politiques vécues, et des promesses politiques non réalisées, etc. ; c'est pourquoi les deux tiers des personnes rencontrées insistent et souhaitent que l'option de l'Etat laïc fortement décentralisé soit maintenue.

Positions et propositions du Groupe de travail

Maintenir la forme décentralisée de l'Etat

La question de la forme de l'Etat divise encore les Tchadiens. C'est pourquoi, il est judicieux de garder la forme fortement décentralisée de l'Etat en facilitant sa réalisation effective. Car, malgré d'innombrables moyens engagés dans le processus de la décentralisation, il piétine. N'est-il pas opportun maintenant d'interroger la réelle volonté politique de conduire à bon port ce processus de décentralisation ? Ce n'est pas la forme fédérale de l'Etat ni la création des nouvelles institutions qui produiront des effets sur la société, au contraire ce sont des institutions stables et solides qu'il faut avoir. Pour ce faire, les politiques doivent œuvrer pour **renforcer le processus de la décentralisation en le mettant réellement en œuvre pour apaiser les tensions sociales**. Une traduction correcte et efficace de la décentralisation permettrait aux citoyens de participer directement à la gestion de leurs territoires respectifs, gage du développement.

Pour ce faire, il est utile de revoir les niveaux de la décentralisation actuelle (communautés rurales communes département, Région). Il est raisonnable de retenir deux niveaux de décentralisation à savoir les régions et les communes avec un statut particulier pour la commune de N'Djamena. Pour le découpage administratif, il est souhaitable de revenir à 14 régions sur la base des anciennes 14 préfectures en y ajoutant la région de N'Djamena, soit 15 régions au total.



2.2 Une vice-présidence soupçonnée de favoriser une succession familiale / clanique ?

Les inquiétudes se focalisent aussi sur la volonté réelle d'introduire dans la nomenclature institutionnelle tchadienne le poste de vice-Président. Ce poste devra-t-il être créé que si l'option fédérale de l'Etat est finalement retenue ? Quelles seront les modalités de la désignation du Vice-président ? S'agit-il d'un simple mimétisme institutionnel ? Quel serait alors le statut du Président de la République ? Quels rapports le Président et son Vice entretiendront-ils ? Et avec le Premier ministre ? Autant d'interrogations qui n'ont jusque-là pas des débuts de réponses.

Les acteurs politiques ont un avis partagé sur la question. Les partis alliés au MPS soutiennent avec ferveur l'avènement du poste de vice-président alors que les partis de l'opposition n'y voient pas un intérêt. **Seulement 10% de ces derniers approuvent l'avènement d'un poste de vice-président si cela doit intervenir dans le cadre de la fédération.** Cependant, ils insistent sur le fait que le vice-président doit être vu comme une volonté de permettre une grande participation et de partage du pouvoir à l'exemple de ce qui s'est passé dans le temps. A cet effet, les modalités de sa désignation ainsi que ses attributions doivent clairement être indiquées dans la constitution.

Si les autorités traditionnelles ne savent pas beaucoup sur le rôle que peut jouer un vice-président, certains de leurs collègues de l'administration voient d'un bon œil l'arrivée d'un vice-président dans la nomenclature institutionnelle du pays ; alors même que d'autres le désapprouvent. Pour ces derniers, nous avons un Président de la République, un Premier Ministre et un Président de l'Assemblée Nationale, il ne sert à rien d'augmenter le nombre des institutions, il faut plutôt les réduire. Et que si le but de la réforme est de faire des économies, il n'est pas nécessaire d'instaurer un poste de vice-président à moins que celui-ci n'intervienne dans le cadre de la fédération.

Les leaders des organisations de la société civile (98%) ne sont pas favorables à un poste de vice-président. Ils craignent que l'instauration de ce poste ne participe pas à l'idée de partage du pouvoir mais plutôt à pérenniser un règne familial sur le pays.

L'instauration d'un poste de vice-président obéit à une logique de pérennisation au pouvoir d'une famille sinon d'un clan pour 83% des citoyens consultés. C'est pourquoi, ils n'adhèrent pas à la création d'un poste de vice-président. Toutefois, ils disent comprendre la justification d'un tel poste que si c'est dans le cadre d'une fédération. Même là, ils souhaitent que ça participe du partage de pouvoir entre le Nord et le Sud. Si le Président est du Nord, son vice devrait être du sud et vice versa. Cela doit être clairement constitutionnalisés. Mais comme ils ne souhaitent pas l'avènement du fédéralisme à l'état actuel au Tchad, ils ne partagent pas l'idée de l'instauration d'un poste de Vice-Président.



2. Une réforme en débat

Au-delà des inquiétudes émises par les différentes couches de la société au sujet de l'instauration d'un poste de vice-président, nous observons que l'ordre constitutionnel africain est qualifié d'ordre mimétique (12), car l'ensemble de nos fondements juridiques est une réception d'un droit étranger, en l'occurrence le droit français. Ce commerce juridique ne se fait pas toujours en direction de l'ancien pays colonisateur, il peut se faire aussi entre Etats africains. L'irruption de la commission électorale, inventée au Bénin, participe de ce commerce (13). Et que si le Tchad venait à adopter le poste de vice-président dans sa forme actuelle de l'Etat, certains observateurs diront qu'il a simplement suivi la République de la Côte d'Ivoire (14) qui, récemment a modifié sa constitution pour instaurer le poste de vice-président.

Pour mémoire, rappelons qu'au-delà des suspicions qui pèsent sur la volonté réelle ou supposée des politiques au pouvoir, le poste de vice-président avait déjà existé dans la nomenclature institutionnelle Tchadienne pendant les périodes transitoires. Ainsi, MAMARI DJMET (1975-1978), Général NEGUE DJOGO (1979, gouvernement de LOL MAHAMAT CHOUA de 4 mois), KAMOUGUE WADAL ABDELKADER (1979-82), MOLDOM BADA ABBAS (pendant le Conseil d'Etat du 4 décembre 1990- 1991) ont été vice-présidents.

Toutefois les enquêtes font ressortir une tendance lourde puisque environ 70% des personnes interrogées s'opposent à l'introduction d'un poste de Vice-président car ils craignent que l'avènement de ce poste d'un vice-président soit une manière déguisée d'introduire un dauphin constitutionnel (15) pour pérenniser le règne d'IDRISS DEBY ITNO. Les exemples africains abondent, FAURE GNASSINGBE (TOGO), JOSEPH KABILA (RDC), ALI BONGO ONDIMBA (GABON).

Positions et propositions du Groupe de travail Ne pas introduire le poste de Vice président

L'idée d'introduction d'un poste de Vice président dans le dispositif institutionnel et politique n'est pas aussi neuve qu'on le croyait, car ce poste avait déjà existé. Mais actuellement, et compte tenu des inquiétudes émises par les différentes couches de la société, **la réintroduction d'un vice président reste une préoccupation la moins partagée tant par les acteurs politiques que par les citoyens.**

C'est pourquoi, il est superfétatoire d'envisager une telle option ; car **le poste de vice président viendrait alourdir davantage une machine administrative aux articulations difficilement manœuvrables.**

12. YVES MENY (Dir), Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, Paris, L'Harmattan, 1993, 285p. ; JEAN DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial : et après », Pouvoirs, n°129, 2009, pp.45-55.

13. SORRY BALDE, La convergence des modèles constitutionnels. Etude de cas en Afrique subsaharienne, Thèse, Université de Bordeaux, 2009, 779P.

14. Article 56-1 de la loi n° 2016-886 portant constitution de la République Ivoirienne

15. MAURICE. KAMTO, « Le dauphin constitutionnel dans les régimes politiques africains (le cas du Cameroun et du Sénégal) », Pénant, 1983, n°78, pp. 256-282



2.3 Le cadre des futures élections

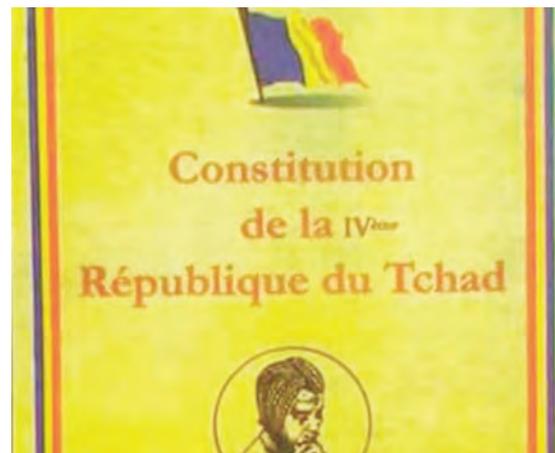
Dans tout Etat, l'autorité des pouvoirs publics ne peut être fondée que sur la volonté du peuple exprimée à la faveur d'élections transparentes, libres et régulières, tenues périodiquement au suffrage universel, égal et secret.

La démocratie est souvent analysée sous l'angle de l'élection, d'où l'expression « démocratie électorale ». Ainsi, l'organisation d'élections devient un critère d'évaluation de la vitalité démocratique d'un pays. C'est pourquoi, une attention particulière est accordée aux aménagements normatifs et institutionnels qui organisent et gouvernent les élections.

La pratique électorale tchadienne laisse perplexe les citoyens. **Les trois quart (75%) des citoyens interrogés estiment que les élections ne reflètent pas toujours la volonté populaire.** Ils sont très critiques à l'endroit des instances en charge d'organiser et de gérer les élections. Ils estiment qu'ils ont une faible connaissance de ces dernières et souhaitent même leurs disparitions, puisque les élections ne produisent pas toujours les changements escomptés. La position des citoyens se trouve aussi chez les autorités traditionnelles, même si les autorités administratives sont de plus en plus réservées lorsqu'il est question de se prononcer sur le cadre des élections.

Depuis l'introduction du pluralisme politique, le cadre des élections a toujours été la pomme de discorde entre les acteurs de la vie politique nationale. Il a toujours fait l'objet de transaction entre les partis politiques. Cette instabilité s'observe très aisément dans les multiples modifications des lois électorales (même si l'accord du 13 d'août 2007 a permis d'enregistrer des avancées significatives) ainsi qu'au niveau de la commission électorale nationale indépendante.

Au Tchad, la Constitution adoptée par référendum du 31 mars 1996 révisée par la loi Constitutionnelle n°08/PR/2005 du 15 Juillet 2005, les différentes lois électorales (16) et les résolutions contenues dans l'Accord politique du 13 Août 2007 (17) constituent l'arsenal juridique qui régissent la tenue des élections.



Source : zamaninfos.com

16. A titre illustratifs les lois électorales, la Loi 003/PR/2008 du 07 Janvier 2009 portant Code Electoral, La loi N°020/PR/2008 du 19 décembre 2008, portant création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et ses textes modificatifs subséquents, La Loi N°007/PR/2010 du 08 février 2010 portant modification de la Loi N°003/PR/2008 portant Code Electoral. La Loi N°020/PR/2010 du 10 novembre 2010 modifiant les lois N°003/PR/2009 du 07janvier 2009 et la Loi N°007 /PR/2010 du 08 février 2010 portant modification du Code Electoral. La Loi N°020/PR/2011 du 11 octobre 2011 portant modification du Code Electoral, la Loi n°016/PR/2013 du 07 Aout 2013 portant création d'une Commission Electoral Nationale Indépendante, la Loi 017/PR/2013 portant rectificatif de la loi n°016/PR/2013 du 07 Aout 2013, la Loi n°036/PR/2015 du 25 août 2015 portant Code Electoral.

17. L'Accord politique a permis d'introduire des points importants innovants :- Les modalités de détermination du nombre de sièges à l'Assemblée Nationale et des circonscriptions électorales;- Les délais d'affichage des listes électorales et de convocation du corps électoral ; - Le mode de désignation des membres du bureau de vote;- Les urnes transparentes et leur sécurisation ; - Les bulletins de vote uniques à toutes les consultations électorales ; - Le vote des nomades qui doit avoir lieu le même jour que pour tous les autres citoyens;



2. Une réforme en débat

Mais les assises normatives et institutionnelles restent largement fragmentaires, parcellaires et perfectible. Cette situation a occasionné des dysfonctionnements et ratés appelant parfois des critiques acerbes (18).

Ces critiques se focalisent sur les imperfections, inflations normatives et les dysfonctionnements récurrents de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Ce constat se trouve établi dans le rapport de la Francophonie de 2008 en ces termes « *maints dysfonctionnement plus ou moins graves qui ont pu obérer ou obèrent la transparence et la fiabilité des élections peuvent être à l'origine des tensions, parfois des crises et des conflits allant même jusqu'à alimenter un certain sentiment de désenchantement démocratique* » (19). La CENI souffre de son caractère non permanent, son outrance politisation, son amateurisme et de son clientélisme (20).

Le caractère éphémère de la CENI

Il est apparu de manière récurrente que l'une des faiblesses de la CENI provient essentiellement de son caractère éphémère. Elle est une institution appelée à n'exister que quelques mois. Cette situation conduit à se poser la question de sa capacité à organiser les élections en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de la survenance d'un décès tragique du Président de la République. Faut-il se retourner vers le Ministère de l'Intérieur ? Doit-on réactiver hâtivement la CENI, avec le risque que cela peut comporter ? Devant ces interrogations, il convient de trouver une réponse adéquate de sorte à pallier à toutes les éventualités pouvant conduire à une paralysie de la vie politique et institutionnelle.

Les acteurs politiques toutes tendances confondues parlent des dysfonctionnements qui caractérisent le cadre électoral et appellent à la constitutionnalisation de la CENI ainsi qu'à la redéfinition des modalités et des attributions du Conseil Constitutionnel. Cette position semble aussi être celles des organisations syndicales et des membres de la société civile. Ils insistent particulièrement sur le caractère fragmentaire et parcellaire du cadre normatif électoral et la fâcheuse tendance à modifier les lois électorales seulement quelques mois (3 à 4 mois) avant les échéances électorales. Ce qui ne facilite pas la réception de ses normes par les différents acteurs ajoutent-ils.

Loin d'être une expérience inédite en Afrique (les pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud, le Kenya, la Zambie, etc. ont déjà constitutionnalisés leurs Commissions Electorales), la constitutionnalisation de la CENI procure assez davantage. Cette constitutionnalisation gagnerait à éviter les tentatives de récupération, si un soin particulier à la composition est consacré.

18. ANTOINE BANGUI-ROMBAYE, Tchad : élections sous contrôle (1996-1997), Paris, L'Harmattan, 1999, 305p. BICHARA IDRIS HAGGAR Tchad, Les partis politiques et les mouvements d'oppositions armés de 1990 à 2012, Paris, L'Harmattan, 300p.

19. Cf. Les conclusions du Séminaire sur les Structures Electorales en Afrique : Evolutions Comparatives et Perspectives, Séminaire organisé par le gouvernement du Bénin en partenariat avec la Francophonie/ Organisation Internationale de la francophonie (OIF), Cotonou (Bénin) 18-20 décembre 2008.

20. ROBERT BUIJTENHUIJS, Transition et élections au Tchad 1993-1997. Restauration autoritaire et recomposition politique, Paris, ASC-Karthala, 1998, 366p. NGARTEBAYE EUGENE LE YOTHA, Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad, Thèse, Université de Lyon III, 2014, p.171 et suivant.



C'est pourquoi la constitutionnalisation de la CENI confèrera à la commission une personnalité juridique et une existence pérenne. La personnalité juridique étant bien entendue l'aptitude reconnue à une personne physique ou morale à être titulaire des droits subjectifs et à être assujetties à des obligations.

Cette précarité normative et institutionnelle qui caractérise le système électoral mérite que l'on y accorde un soin particulier. Aussi, dans l'optique de rendre plus dynamique le cadre institutionnel, les dispositions relatives aux élections du Conseil Constitutionnel doivent aussi être revues afin de mieux articuler ses compétences avec celles de la CENI pour un déroulement acceptable des élections en considérations des standards internationaux régissant les élections.

Le manque d'expérience des membres de la CENI

Parmi les critiques les plus récurrentes faites à la CENI, figure le manque d'expérience de ses membres. La constitutionnalisation de la CENI aurait aussi pour but de déterminer ex-ante les qualités requises pour être recruté dans les commissions. L'autorité d'une Assemblée dépend d'abord des conditions d'élections de ses membres. Il faut donc qu'un organe impartial soit appelé à surveiller leur déroulement et soit aussi en mesure de sanctionner les fraudes et les abus les plus criants (21). Dès lors, la question de la constitutionnalisation de la CENI par le biais des reformes constitutionnelle permettrait d'inscrire avec précision les qualités et les modalités de désignation de ses membres.



Lors des élections présidentielles de 2016
Crédit photo . rfi.fr

21. CONAC, G., « Le juge constitutionnel en Afrique censeur ou pédagogue ? », in CONAC, G., (Dir), Les Cours suprêmes en Afrique, T Ilop.cit, p. XV.



2. Une réforme en débat

La pérennisation de l'institution a pour but de juguler l'amateurisme qui caractérisait jusque-là ces membres. Elle permettrait d'amorcer une professionnalisation de l'institution.

L'efficacité des institutions reste étroitement liée à la qualité de ses membres. C'est dans la recherche de l'autonomie statutaire et fonctionnelle qu'il convient de mettre l'accent. La recherche de l'autonomie statutaire est tributaire de la composition et de la protection de la mandature.

Le manque de conservation du patrimoine électoral

Un autre des problèmes auxquels est confrontée régulièrement la CENI est l'incapacité à pouvoir garder et conserver les matériels de vote pour une réutilisation future, tels que les cachets, les urnes, les isoloirs, et à certains autres matériels et mobiliers. Par manque d'infrastructures de conservation, tous les matériels de vote sont à racheter à chaque consultation électorale, malgré l'existence de secrétariat permanent, censé être la mémoire administrative de la CENI.

C'est une partie importante du budget de l'organisation des élections qui se perd à chaque élection. Le secrétariat permanent ne dispose pas assez d'espace pour stocker dans les bonnes conditions les matériels de bureau de vote. En général, ils sont entassés à même le sol. Cette détérioration du patrimoine électoral est un coût financier assez important qui pourrait être minimisé grâce à la pérennisation de la CENI.

La gestion du patrimoine électoral contribuera à réduire les coûts souvent exorbitants des élections. Outre de la bonne gestion du patrimoine électoral, la pérennisation permettrait d'éviter les budgets approximatifs, élaborés souvent dans des conditions de tensions entre les acteurs en présence (les membres de la Commission Electorale et le Ministère des Finances) et dans la précipitation. Elle aurait l'avantage d'inscrire le budget dans les lois de finance. Cette inscription du budget dans les lois de finance entraînerait le respect des procédures exigées par les règles de passation des marchés publics, lors de l'acquisition des matériels de vote. Au-delà de ces avantages, le caractère permanent de la CENI contribuera à aider à développer les partenariats et des coopérations.

Dans le cadre du partenariat, en considération de la renommée que dégagent certaines commissions électorales des pays africains de la zone anglophones par exemple, les membres de la CENI pourront effectuer des séjours de visites pour échanger et bénéficier de leurs méthodes de travail, notamment dans le domaine de couplage des élections pour réduire les coûts de l'organisation.

Les partenaires au développement (organisations internationales, les fondations, les organisations non gouvernementales, les associations) sont enclins à travailler avec des institutions et des organismes pérennes. Le développement de la coopération avec les partenaires au développement aiderait la CENI à mieux parfaire sa mission et renforcer ses capacités dans les procédures de négociation des fonds.

En plus, le développement de la coopération pourrait contribuer à aider la CENI à asseoir son système informatique notamment à travers le développement des nouvelles technologies de l'information. L'accès aux nouvelles technologies de l'information serait un atout pour réduire les coûts de communication et faciliter le transfert des résultats en temps réel.



Il apparaît qu'après plus d'un quart de siècle d'entame du processus démocratique, le pays connaît d'énormes difficultés pour asseoir un cadre électoral à même de consolider la démocratie. C'est pourquoi, une réforme allant dans le sens de l'amélioration dudit cadre est la bienvenue.

Il est attesté et reconnu que, dans son principe, la Commission Electorale Nationale Indépendante malgré les critiques dont elle a fait l'objet continue d'avoir de crédit auprès des citoyens, d'où l'urgence de procéder à des réformes constitutionnelles qui permettraient de revoir et d'améliorer son fonctionnement pour le mettre en phase avec les missions qui lui sont dévolues.

Positions et propositions du Groupe de travail

Elections : constitutionaliser et professionnaliser la CENI

Il a été démontré et souligné que le caractère ad hoc de la CENI a considérablement obéré sur sa capacité à dérouler sereinement le processus électoral. La précarité législative de la CENI a pénalisé de manière récurrente la préparation, l'organisation, et le suivi du processus électoral. C'est pour éviter d'assister aux ratés (manque de formation des démembrés, tracasserie pour le décaissement des fonds, déploiement tardif des agents sur le terrain etc.) qu'il est urgent de constitutionaliser la CENI.

Cette réforme doit nécessairement permettre de constitutionaliser la CENI et à professionnaliser davantage ses membres, à éviter les retards d'installation et à améliorer la gestion de leurs finances. Elle permettrait surtout à lui procurer une personnalité juridique pérenne qui fait défaut jusque là.

Il serait souhaitable que les membres des futures CENI soient recrutés parmi des personnes ayant des compétences avérées ayant au moins sept (07) années d'expériences avérées dans leurs domaines respectifs : des juristes (avertis des questions du droit électoral), des ingénieurs statisticiens, des ingénieurs informaticiens, des démographes, des financiers et des communicateurs. Outre la compétence et l'expérience exigée, le sens de l'intérêt général, la bonne moralité, l'esprit d'équipe et le sens du patriotisme seront des éléments qui entreront dans les critères de sélection des futures commissaires. La société civile doit participer au comité de sélection des commissaires au même titre que les partis politiques. **Afin de faciliter la participation de la société civile au processus électoral, il serait souhaitable que la désignation des membres s'effectue entre les partis politiques et les acteurs de la société civile.**

La durée de mandat des membres de la CENI doit être de 7ans non renouvelables, c'est-à-dire supérieure à celle des autres élus que ce soit celle du président ou des députés. Pour faciliter la transmission du patrimoine électoral, le recrutement et l'installation des futurs membres devraient s'effectuer 06 mois avant la fin du mandat des sortants.

Au cours de ce mandat, il ne pourra être mis fin à la fonction du membre que s'il en formule la demande lui-même, en cas de démission, de maladie l'empêchant d'assurer sa charge ou en cas de violation de ses obligations (qui seront définies dans le règlement intérieur). Son remplacement doit obéir à la procédure de désignation. Le remplaçant achève le mandat de son prédécesseur.



2. Une réforme en débat



Source : makaila.fr

La fonction d'administrateur devra être rendue incompatible avec la qualité de membre de la CENI pour éviter qu'il existe des cumuls de fonctions qui seraient préjudiciables au bon fonctionnement de l'institution. L'érection des régimes des incompatibilités participe du principe de l'exclusivité de la fonction. En effet, afin d'éviter les éventuels conflits d'intérêts, les personnes ayant été retenues, doivent se consacrer exclusivement à la tâche pour laquelle elles sont désignées.

2.4 Le mandat des élus

Le mandat présidentiel

Le processus démocratique enclenché au Tchad par la tenue de la CNS de 1993 peine jusqu'à à s'ancrer dans l'imaginaire politique et le quotidien des Tchadiens. L'évolution de la démocratie Tchadienne reste biaisée car depuis plus d'un quart de siècle du processus de démocratisation, l'alternance reste une denrée inconnue des citoyens. Une des raisons plausibles que l'on peut avancé pour souligner cette situation est la suppression de la clause limitative du mandat présidentiel intervenue depuis la révision de la Constitution de 1996 en 2005. Cette révision a permis de supprimer la clause limitative du mandat présidentiel, hypothéquant de ce fait de l'alternance démocratique.

En ce qui concerne la magistrature suprême, l'ensemble des différentes groupes consultés reviennent tous, de manière unanime, sur la nécessité de réintroduire « *la clause limitative du nombre de mandat présidentiel* », même s'ils s'interrogent sur les vraies raisons de la volte-face du Président Idriss Deby Itno. Les organisations de la société civile redoutent les manœuvres qui pourraient sous-tendent cette question de la réintroduction de la limitation du mandat. On pense par exemple à la non-rétroactivité de la clause de limitation de mandat qui permettrait au président Deby de se représenter puisque la loi ne dispose que pour l'avenir. De l'avis général des personnes consultées, la limitation du mandat présidentiel à deux doit être consacrée. Et sa violation doit entrer dans la catégorie des actes qualifiés de haute trahison, cette fois ci, car l'alternance reste un principe essentiel de la vitalité démocratique d'un pays.

Le mandat des parlementaires

La Constitution du 31 Mars 1996, révisée par la Loi constitutionnelle N° 8 du 15 juillet 2005 a retenu le système parlementaire monocaméral. Son titre IV consacré au Pouvoir législatif (articles 106 à 120) détermine le mode d'élection des Députés, les conditions de candidatures, la durée du mandat, les modalités de remplacement, les immunités, l'élection des membres du Bureau, la délégation de vote, le régime des Sessions et annonce un Règlement Intérieur.



Le principe constitutionnel de la durée de mandat ⁽²²⁾ des députés, 4ans renouvelable, n'a jamais été respecté au Tchad. Les législatures ont toujours connu de prorogations. La première Législature (1997-2001) a été prorogée de 12 mois et la seconde (2002-2006) a connu 18 mois de prorogation par des lois constitutionnelles au motif que l'élection présidentielle devrait coïncider avec les législatives.

La loi organique de n°022/PR/2000 fixe le nombre des députés à 155, et a introduit la suppléance des députés. Malheureusement la suppléance a été supprimée par la loi adoptée en Décembre 2005. La troisième législature, qui contient 188 députés, est aussi prorogée par la loi constitutionnelle n°11 de 2015 et continue son mandat jusqu'à l'installation d'une nouvelle législature.

La première législature de la nouvelle ère démocratique s'est déroulée en 1996. Le peuple était enthousiaste à l'idée d'envoyer de nouveau les élus les représenter après la brève assemblée de 1989 (élections organisées dans le contexte de parti unique). Il est apparu avec la pratique démocratique que les mandats des députés ne sont jamais respectés. Ils sont prorogés à chaque fois, emmenant parfois certaines voix à s'interroger sur la nécessité d'encadrer le mandat législatif dans notre Constitution. Aux regards de la pratique parlementaire tchadienne peut-on encore croire que nos députés sont encore l'émanation du peuple ⁽²³⁾ ? Tout se passe comme si le parlement est devenu une chambre de ratification des ordonnances, d'approbations des lois ⁽²⁴⁾. Très vite, cet enthousiasme populaire a cédé le pas au désenchantement tant les mandats des députés font systématiquement l'objet de prorogation. **Lors des différentes missions, 89% des citoyens consultés ont affirmé se demander si les députés sont encore vraiment leur émanation.**

Pour tous les partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale, consultés lors de cette enquête, les différentes prorogations des législatures, sont des manœuvres visant à exclure les jeunes partis du débat public. Ils s'accordent à reconnaître que les anciennes formations politiques (celles nées au début de l'ouverture de l'espace politique), faute d'alternance au sommet de l'Etat, abdiquent et se complaignent des prorogations et des accords avec le parti au pouvoir. Les membres des organisations de la société civile consultés s'offusquent tous du non-respect des clauses constitutionnelles relatives à la durée des mandats des députés.

22. Article 109 de la Constitution : « le Mandat de Député est de quatre (4) ans renouvelable ».

23. SYLVAIN BATCHAKINE, « Assemblée nationale : ce qu'en pensent les Tchadiens », Le 3eme Œil Eclairage, n°050 du 12 juillet 2017, p.5.

24. DOUMTOL AZIMERE « La 3eme législature disséquée par BERAL », Le 3eme Œil Eclairage, n°050 du 12 juillet 2017, p.7.



2. Une réforme en débat

Positions et propositions du Groupe de travail

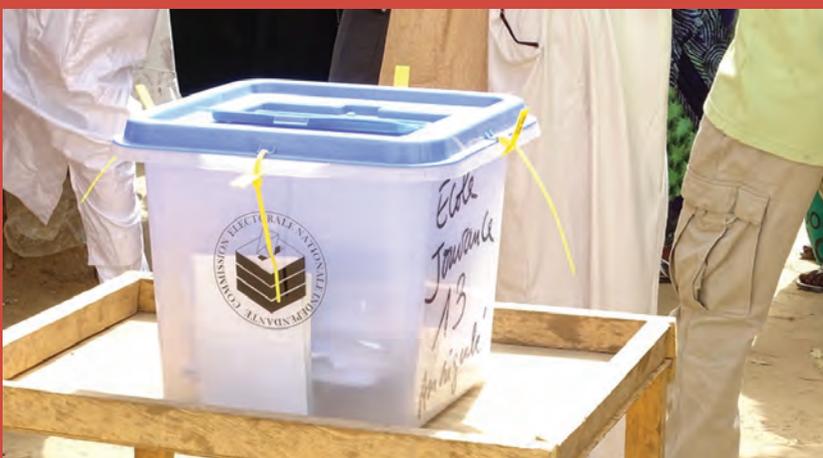
Interdiction de modifier les lois électorales six mois avant la tenue des élections, limitation du nombre de mandat présidentiel, non prorogation des mandats législatifs

La routinisation des élections au Tchad n'a jusqu'à là pas permis une bonne pratique des élections comme mode de dévolution du pouvoir politique en démocratie. Cette situation s'explique en grande partie par le caractère changeant des lois électorales et de lois constitutionnelles qui organisent et gouvernent la magistrature suprême et les législatifs.

Il est impérieux de disposer d'une clause constitutionnelle qui interdit de modifier les lois électorales six mois avant la tenue des élections. Il existe en effet une inflation législative en matière électorale. Les lois électorales font systématiquement l'objet de modifications sans qu'on puisse évaluer les effets des anciennes lois pour mieux adapter les nouvelles. Souvent, les modifications interviennent deux (02) ou trois (03) mois avant les échéances électorales. Cette pratique ne permet pas la compréhension, moins encore la familiarisation desdites lois par les acteurs politiques et les citoyens.

Pour la magistrature suprême, la révision constitutionnelle de 2005 a fait sauter le verrou constitutionnel de la clause limitative du mandat présidentiel à deux quinquennats. Le Président peut se faire réélire autant de fois qu'il sollicite le suffrage universel. Cette situation réduit considérablement les possibilités de l'alternance démocratique, et porte un coup au processus de la consolidation démocratique au Tchad. **Il faut réintroduire et sanctuariser dans la constitution la clause limitant le mandat présidentiel à un mandat cinq ans renouvelable une seule fois.**

Il est aussi nécessaire d'inscrire l'interdiction de modifier les clauses relatives aux mandats législatifs dans la Constitution. La qualité de la démocratie dépend en partie à l'existence d'une Assemblée capable de contrôler l'action du gouvernement. Or, il est apparu, qu'au Tchad, on note avec consternation et amertume que les dispositions constitutionnelles relatives aux mandats des députés restent un domaine moins respecté par le pouvoir politique. Les mandats des députés font systématiquement l'objet de prorogation avec une facilité déconcertante.



Lors des élections présidentielles de 2016
Crédit photo : rfi.fr

Les tentatives visant à violer les interdictions constitutionnelles qui touchent les lois électorales, le mandat des députés et des clauses limitatives du mandat présidentiel **doivent revêtir la qualification de haute trahison.**



2.5 Reformes judiciaires

Au fronton de la constitution Tchadienne figure le règne de la loi et de la justice ⁽²⁵⁾. C'est l'affirmation et la volonté de réaliser un Etat de droit que les constituants Tchadiens ont ainsi décidé. Faut-il le rappeler, le concept de l'Etat de droit est apparu à la fin du XIXème siècle dans la doctrine juridique allemande. Il a été considéré comme un dispositif technique de limitation du pouvoir résultant de l'encadrement du processus de production des normes juridiques ⁽²⁶⁾. Cela exige, selon DIDIER BOUTET que « *l'Etat et les collectivités publiques soient soumis au respect du droit positif au même titre que les particuliers* » ⁽²⁷⁾. Ainsi entendu au sens courant, l'Etat de droit suppose que l'Etat soit « *lié par la règle juridique* » ⁽²⁸⁾.

Conçu dans l'intérêt des citoyens, l'Etat de droit a pour but « *de les prémunir et de les défendre contre l'arbitraire étatique* ». Cela se traduit un pouvoir d'agir devant une autorité juridictionnelle à l'effet d'obtenir l'annulation, la reformation ou, en tout cas, la non application des actes administratifs qui auraient porté atteinte aux droits de l'individu. C'est dans ces objectifs que Gérard CONAC affirme que l'Etat de Droit, c'est l'existence des « *magistrats capables de juger l'Etat, qu'il s'agisse des actes administratifs-ce qui est le cas du conseil d'Etat...-ou qu'il s'agisse des actes et abus possibles du législateur, c'est le rôle du Conseil Constitutionnel* » ⁽²⁹⁾. C'est dire que « *...l'Etat ne crée pas la loi pour d'autres, mais bien pour tous y compris lui-même. Il ne pourrait appeler avec succès au respect de la loi s'il ne la respecte pas lui-même* » ⁽³⁰⁾.

C'est pourquoi, la réalisation de l'Etat ne peut se faire sans l'existence des institutions judiciaires solides, capables, à même de faire cesser les exactions qui peuvent survenir entre les particuliers ou entre les services étatiques et les particuliers. Mais le système judiciaire connaît d'énormes problèmes.

La tenue des états généraux de la justice en 2003 ⁽³¹⁾ a pointé plusieurs problèmes qui minent le fonctionnement de la justice. Parmi lesquels, on retrouve : l'inadaptation des droits civil, pénal, procédural, judiciaire, l'insuffisante diffusion du droit positif tant auprès des professionnels du droit que de la population, l'éloignement de la justice du justiciables, l'insuffisance des moyens humains et matériels, l'insuffisance qualitatif des magistrats, indépendante de la magistrature à l'égard du pouvoir exécutif du fait notamment de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la prééminence du pouvoir exécutif dans la nomination et la mutation des magistrats, etc.

Mais ce constat alarmant décrit par les états généraux de la justice a connu un peu d'embellies (création de Cours d'appel de Moundou et Abéché, 2004), par l'intervention de plusieurs lois or-

25. Article 1 « Le Tchad est une République souveraine, indépendante, laïque, sociale, une et indivisible, fondée sur les principes de la démocratie, le règne de la loi et de la justice »...

26. DOMINIQUE COLAS, L'Etat de Droit, Paris, PUF, 1987 p..146

27. DIDIER BOUTET, Vers l'Etat de Droit : la théorie de l'Etat et du Droit, Paris, l'Harmattan, 1991, p..9

28. DOMINIQUECOLAS, L'Etat de Droit, op.cit. p..149.

29. GERARD CONAC. (Dir), L'Afrique en transition vers le pluralisme, Paris, Economica, 1993, p.79

30. MAURICEKAMTO, L'urgence de la Pensée, réflexions sur une précondition du développement en Afrique, Yaoundé, Mandara, 1993, P.104

31. Cf. Conclusion des états généraux de la justice Tchadienne, 2003



2. Une réforme en débat

ganisant la justice. Et depuis 2005, cette embellie va croissante avec les différentes phases des Programmes d'Appuis à la Réforme à la Justice (PRAJUST). Il reste aussi que l'administration pénitentiaire connaît un dysfonctionnement criard. De même les conditions carcérales méritent que l'on y accorde une attention particulière.

Les consultations organisées révèlent que le système judiciaire actuel tchadien ne bénéficie pas de « préjugés favorables » de la part des justiciables. Plus des deux tiers (68%) des leaders politiques (parti au pouvoir - alliés et l'opposition) reconnaissent que le système judiciaire est gangrené par des maux tels la corruption, lourdeur, mépris de règles de carrière des magistrats, la politisation des magistrats, l'immixtion récurrentes de l'exécutif, l'impunité, etc.

Ces préoccupations sont aussi partagées par presque la totalité (90%) des représentants des organisations syndicales et les membres des organisations de la société civile consultés. La question du droit positif même est mise en cause avec l'application des droits coutumiers (la pratique de la dia, l'implication grandissante des chefs de race au détriment des juges de paix), l'immixtion du militaire dans le judiciaire.

Toutes les personnes interrogées, quelque soit leur origine sociale ou politiques, sont unanimes (96%) pour reconnaître l'état de délabrement avancé du système judiciaire Tchadien. Cet état ne permet pas et ne peut pas permettre de réaliser un Etat de Droit moins encore de consolider la démocratie.



Crédit photo : tchadinfos.com



Positions et propositions du Groupe de travail

Reforme judiciaire, spécialiser en urgence les juridictions

Depuis la tenue des états généraux de la justice et jusqu'aujourd'hui, les maux qui minent la justice persistent et semblent loin de trouver une solution acceptable par tous les citoyens. **Et dans le souci de redynamiser le système judiciaire afin de le rapprocher des citoyens, l'urgence est de recruter, de former, de professionnaliser, d'équiper, de réviser la grille salariale, de réviser la carte judiciaire (en tenant compte des réalités judiciaires préexistantes), de spécialiser les acteurs pour avoir une justice forte et indépendante.**

Cette spécialisation de nos juridictions participe à rendre plus visible la réalisation de l'Etat de droit, car les juges recevront des formations spécifiques relatif aux droits des personnes, au droits des affaires, au droit de la lutte contre le terrorisme, au droit des NTIC, aux droits de l'enfant, aux droits des couches vulnérables, etc. Cette spécialisation se traduira concrètement par la formation des magistrats de l'ordre administratif et ceux de l'ordre judiciaire. Mais, aussi il faudrait renforcer la formation des juges chargés de juger les mineurs en contact avec la loi pour permettre au Tchad de répondre à ses obligations conventionnelles internationales.

Il urge aussi de revoir les conditions d'accès à l'école de la magistrature pour mettre la formation en phase avec les mutations que connaissent nos sociétés actuelles.

L'urgence se manifeste aussi dans l'administration pénitentiaire. Il faut revoir en profondeur l'administration pénitentiaire en renforçant les capacités des ressources humaines et les conditions des détentions pour une mise en place des politiques de réinsertions socioprofessionnelles des détenus. Toutes ces propositions peuvent trouver des échos si **l'on réhabilite la Commission Nationale des Droits de L'Homme (CNDH)** qui est aujourd'hui presque mourante. Cette réhabilitation doit nécessairement passer sa constitutionnalisation pour lui donner une autonomie tant juridique que financière.

2.6 Le réaménagement des grandes institutions

En vue de mettre le pays en adéquation avec les mutations qui traversent le monde, et au regard des malaises qui gangrènent les sociétés contemporaines, les réformes institutionnelles doivent intervenir pour permettre de répondre aux nouveaux défis. Et c'est tout à fait logique que l'on procède aux réaménagements des institutions.



2. Une réforme en débat

En général, ces réaménagements interviennent soit pour renforcer les institutions existantes soit pour supprimer certaines qui ont montré leurs limites. Le Tchad dispose, il est vrai, d'une pléthore d'institutions qui constituent un gouffre financier sans valeur ajoutée dans la vie quotidienne des citoyens. En considération de la proximité qui caractérise les compétences de certaines institutions, une réorientation tendant à supprimer certaines institutions au profit d'autres serait souhaitable. Ces ajustements doivent porter en priorité sur le Conseil Constitutionnel, Conseil Supérieur de la Magistrature, la Haut Conseil de la communication et la Cour des Comptes.

Le Conseil Constitutionnel : Les dispositions des articles 159 à 170 de la Constitution et les lois organiques successives régissent le Conseil Constitutionnel. Il est composé de neuf (09) membres (dont 03 magistrats et six juristes) nommés de la manière suivante : Deux (02) magistrats et trois juristes (03) par le Président de la République ; un (01) magistrat et trois (03) juristes par le Président de l'Assemblée nationale. Les membres du Conseil Constitutionnel doivent être d'une compétence professionnelle reconnue, de bonne moralité et d'une grande probité.

Il est le juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux. Il connaît du contentieux des élections présidentielles et législatives. Il veille à la régularité des opérations du referendum et en proclame les résultats. Il statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organique avant leur promulgation et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale avant sa mise en application. Il reçoit le serment du Président de la République élu. Le Conseil Constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs public. Il règle les conflits d'attributions entre les institutions de l'Etat.

La désignation des juges par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif apparaît comme un principe partagé par plusieurs pays (32), ce mode de désignation relance le débat sur le professionnalisme des juges (33) en considération à la forte politisation des juridictions constitutionnelles.

L'analyse de la composition des juges du Conseil Constitutionnel montre qu'elle est généralement réglée de manière à permettre au détenteur du pouvoir exécutif de disposer d'une majorité au sein de l'institution. En effet, depuis la modification constitutionnelle de 2005 ayant entraîné la suppression du Sénat, le Président de la République apparaît comme le seul détenteur de la nomination, vu qu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée Nationale (34).

32. En France, les membres du Conseil Constitutionnel sont nommés à raison de trois par le Président, trois par le président de l'Assemblée et trois par le Sénat, Aux Etats Unis, les neufs membres sont nommés par le président de la République. En Allemagne, les membres de la Cour constitutionnelle fédérale sont élus pour moitié par la Bundestag et pour l'autre moitié par le Bundesrat. C'est seul en Italie que la nomination des juges est partagée entre le Président de la République (5), le Parlement (5), le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation (5)

33. DIALLLO, I ; « A la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », AIJC, pp.93-120.

34. ILDJIMA, L, A, « Conseil Constitutionnel de la République du Tchad », Communication faite à l'occasion de la 2eme conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, Rio de Janeiro, du 16 au 18 janvier 2011. Consultable sur : http://www.venice.coe.int/wccj/Rio/Papers/CHA_Ildjima%20Likiam_f.pdf. Consulté le 20 Juin 2017. La loi organique n°06/PR/2009 portant modification des deux lois organiques portant organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel a ajouté un critère supplémentaire dans le choix des membres du Conseil Constitutionnel : les trois (03) magistrats et six (06) juristes doivent avoir totalisé au moins dix (10) ans d'activités professionnelles



Ce mode de désignation fait que le juge apparaît beaucoup plus comme un organe politique que technique. Koffi AHADZI observe à cet effet qu'en « *Afrique, l'expérience montre trop souvent que des liens d'allégeance s'établissent entre l'organe politique et ceux qu'ils désignent* » (35).

Au regard des enjeux de la désignation, la connexion entre le juge et le politique est établie dans le domaine de la justice constitutionnelle. Car, en Afrique « *la justice, dans son ensemble reste surveillée. Son statut judiciaire récemment acquis et les hardiesses occasionnelles ne la soustraient pas à l'emprise et aux sollicitations inavouables* » (36).

En regardant de près les conditions requises pour être nommés membres Conseil Constitutionnel, on s'aperçoit que l'expérience n'a été quantifiée qu'à partir de 2009 grâce à la loi organique n°006/PR/ 2009. Cette loi exige dix (10) ans d'expériences, sans dire la procédure à suivre pour vérifier l'exactitude des années d'expériences alléguées. On parle aussi d'une « grande probité morale ». Si au Bénin par exemple, le nombre d'années des expériences requises pour être nommés est inscrit dans la Constitution (37), le constituant Béninois a donné la possibilité aux citoyens de constater et de contester les qualités des magistrats et des juristes au regard des années d'expériences requises(38). Pour marquer leur indépendance, ne serait-il bienvenu d'introduire la pratique des opinions dissidentes ? (39)

Tel que dispose la constitution et au regard des différentes nominations de ses membres, on est forcément conduit à conclure que le Conseil Constitutionnel est une chasse gardée des proches du parti au pouvoir.

35. AHADZI, K., « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain : cas des Etats d'Afrique noire francophone », in *Afrique juridique et politique internationale et coopération*, n° 1, 2002, p.46.

36. KAMTO, M., « Charte africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, constitutions nationales : articulations respectives », in FLAUSS J-F et LAMBERT-ABDELGAWAD, E (Dir). *L'application de la charte africaine des droits et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p.41.

37. Article 115-3 de la Constitution du Bénin « La Cour Constitutionnelle comprend trois magistrats ayant une expérience de quinze années au moins dont deux sont nommés par le Bureau de l'Assemblée Nationale et un par le Président de la République; deux juristes de haut niveau, professeurs ou praticiens du droit, ayant une expérience de quinze années au moins nommés l'un par le Bureau de l'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République ; deux personnalités de grande réputation professionnelle nommées l'une par le Bureau de l'Assemblée Nationale et l'autre par le Président de la République [...] »

38. Le Juge constitutionnel Béninois avait été conduit à plusieurs reprises à vérifier la qualité de ses membres suites aux requêtes déposées soit par des associations soit des citoyens ordinaires. Il en a bâti une solide jurisprudence. Cf. Les décisions Décision 8 DC du 16 Juin 1992. Décision 15 DCC du 16 février 1993. Décision DCC 98 052 ; Décision DCC 03-081 du 26 mai 2002 ; Décision 15 DC du 16 février 1993. ; Décision DCC 13,060 du 24 juin 2013

39. Pour un aperçu du débat concernant l'introduction de clause de l'opinion dissidente en France, Cf. les articles LUCHAIRE F. et VEDEL G ; « Contre »: Le point de vue de deux anciens membres du Conseil constitutionnel » et celui de ROUSSEAU, D. « « La transposition des opinions dissidentes en France est-elle souhaitable? - « Pour » : une opinion dissidente en faveur des opinions dissidentes », *Cahier du conseil constitutionnel*, n°8/2000. pp.80-114.



2. Une réforme en débat

Positions et propositions du groupe de travail

Renforcer les prérogatives et rendre indépendant le Conseil constitutionnel

La relecture des dispositions relatives au juge constitutionnel doit aider à renforcer l'indépendance de ce dernier vis-à-vis du pouvoir politique par un mode de recrutement des juges constitutionnels plus transparent. Il est nécessaire de diminuer les liens entre les juges et les pouvoirs législatifs et exécutifs qui les ont nommés. **C'est pourquoi, il est souhaitable d'introduire dans la constitution ou dans les lois organiques régissant la justice constitutionnelle la possibilité pour les citoyens de pouvoir se prononcer sur la qualité des juges désignés en demandant au Conseil de siéger sur la qualité de leurs pairs.**

Pour répondre aux exigences inhérentes à la consolidation d'un Etat de Droit, **il est judicieux de confier la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques au juge constitutionnel. Cette ouverture de la saisine du juge constitutionnel aux citoyens renforce la protection des droits humains pour tous les cas de violations des droits fondamentaux et les libertés publiques.** Car, en opérant le contrôle de la constitutionnalité des lois, le juge pourrait à l'avance censurer celles qui porteraient atteintes de manière ostentatoire aux droits humains et en sanctionner les éventuels manquements (40) (41). Il est également souhaitable que **le législateur tchadien réorganise les attributions du juge constitutionnel pour lui permettre d'assurer la protection des droits humains et de régler une fois pour toute la question de l'électorat.** Le bénéfice d'une telle réorganisation est de centrer entre les mains d'un seul juge, le juge constitutionnel, la question relative au contentieux électoral, car les juges judiciaires, à qui revient actuellement le contrôle de l'électorat, sont submergés par les autres affaires civiles et commerciales. Ils sont enclins à traiter ces affaires et ne se préoccupent pas beaucoup des dossiers qui toucheraient les droits fondamentaux et l'électorat. D'ailleurs la gratuité de la procédure du contentieux de l'électorat ne plaide pas à sa faveur car elle dispense le justiciable de payer la saisine.

La réforme devrait permettre, **l'ouverture de la saisine du juge électoral aux particuliers et aux organisations de la société civile, en plus des candidats et des formations politiques.** Cela devrait contribuer à apaiser les relations de méfiance manifestées quelque fois par les citoyens à l'égard des décisions et qui tendent à souligner que le Conseil Constitutionnel n'existe que pour avaliser les décisions du régime en place. Et pour permettre une bonne connaissance de l'office du juge électoral, les juridictions électorales doivent régulièrement publier les rapports de leurs activités. Ces publications visent à les faire connaître auprès des citoyens.

40. Les constituants Béninois de 1990 ont déjà opté pour ce modèle. Et le juge constitutionnel Béninois s'est montré plus particulièrement vigilant en matière de protection des droits humains. Article 114 de la Constitution.

41. Décision DCC 09—087 du 13 août 2009 où la haute juridiction déclare contraire à la Constitution l'Arrêt de la Cour Suprême (CS-CT) n°13 du 24 novembre 2006 opposant les consorts ATOYO Alphonse aux consorts Sophie AIDASSO (sanction de l'obstination du juge à se référer au coutumier du Dahomey) ; Décision 03-79 du 14 mai 2003, le juge affirme l'immunité des décisions de justice, elle avertit dans sa décision DCC 03-166 du 11 novembre 2003 que cette immunité de décisions de justice qui, violant les droits humains, devraient être regardés comme « des actes » contestables devant elle par tout citoyen sur le fondement de l'article 3alinéa 3 de la Constitution ; Décision 04-051 du 18 mai 2004 sanctionne une formation de la Cour d'Appel de Cotonou siégeant en matière civile traditionnelle, auteure d'une fraude au droit de la défense. Cf. ADJOLOHOUN, H Droits de l'homme et justice constitutionnelle en Afrique : le modèle Béninois. Paris, L'Harmattan, 2011, 196p. AHOUANCA E., « Le juge constitutionnel béninois et la protection des droits fondamentaux de la personne humaine. », RBSJA, n°15, 2005, pp.93-120. ; DIARRA, A. « La protection constitutionnelle des droits et libertés fondamentales en Afrique Francophone depuis 1990 : le cas du Bénin et du Mali », RDP, n°4, 2001, pp. 1120-1157.



Le Conseil Supérieur de la Magistrature : « *Beaucoup de pays non démocratiques disposent d'impressionnantes constitutions qui garantissent les droits de l'homme et toutes sortes de valeurs, mais ces Constitutions-là ne sont que des façades puisqu'il n'existe aucune magistrature indépendante susceptible de les mettre vraiment en œuvre* » (42). Cette observation faite par le juge Aharon BARAK relance la question de l'indépendance du juge, un des éléments déterminant dans la construction et la consolidation de la démocratie.

L'indépendance est nécessaire pour faire respecter les lois de la République aussi bien aux gouvernants qu'aux gouvernés. A ce titre Jürgen HABERMAS disait « *dans une démocratie les citoyens doivent avoir la conviction que ce sont eux, par leurs décisions électorales, qui conservent, à certains moments cruciaux, le pouvoir d'influencer une politique par ailleurs étatisée et encapsulée* » (43).

L'indépendance du pouvoir judiciaire est affirmée par la constitution (Article 142 Constitution Tchadienne de 2005). Il apparaît aussi dans la constitution que le pouvoir exécutif a une prépondérance au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette prépondérance s'observe tant dans la composition du Conseil (44) que dans la gestion de carrière des magistrats (45). Cette situation compromet de manière substantielle l'indépendance du pouvoir judiciaire affirmée dans la constitution comme le souligne le rapport de International Foundation for Election System (IFES) et représente un obstacle à l'indépendance et à la responsabilité judiciaires plus qu'un véhicule à cet effet, tout particulièrement [...] « *lorsque le pouvoir judiciaire est asservi à l'exécutif* » (46).

De ce qui précède, le magistrat vit et travaille avec une épée de Damoclès sur la tête. C'est fort de toutes ces considérations que **les états généraux de la justice tenus en 2003 ont dénoncé les travers du fonctionnement actuel du Conseil Supérieur de la Magistrature et demandent avec vigueur que les modalités de sa composition ainsi que son fonctionnement soient revus.**

42. BARAK, A., « L'exercice de la fonction juridictionnelle vu par un juge : le rôle de la Cour Suprême dans une démocratie », RFDC, n°66, 2006, pp. 227-302.

43. HABERMAS, J. Une époque de transitions. Ecrits politiques 1998-2003, Paris, Fayard, 2005, pp.32-33.

44. L'Article 147 de la Constitution « Le Président de la République préside le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Ministre de la Justice en est de droit le Premier Vice-président. Le Président de la Cour Suprême en est le deuxième Vice-président. Les autres membres du Conseil Supérieur de la Magistrature sont élus par leurs pairs dans les conditions fixées par la loi »

45. Article 148 de la Constitution « Le Conseil Supérieur de la Magistrature propose les nominations et les avancements des magistrats ». Article 149 de la Constitution: « Les Magistrats sont nommés par décret du Président de la République après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature. Ils sont révoqués dans les mêmes conditions ».

46. Différentes raisons justifient la création des Conseils supérieurs de la magistrature. Dans les pays d'Europe du sud-ouest, d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, les Conseils supérieurs de la magistrature ont été créés dans le cadre de réformes destinées à protéger le pouvoir judiciaire des interférences de l'exécutif. En Europe du nord et en Amérique latine, les Conseils supérieurs de la magistrature ont été créés en vue d'améliorer l'administration des tribunaux et le contrôle du budget et du personnel judiciaires. Cf. International Foundation for Election System (IFES), Global Best Practices: Judicial Councils: Lessons Learned from Europe and Latin America, Avril 2004, p.1



2. Une réforme en débat

Positions et propositions du groupe de travail Pour un Conseil Supérieur de la Magistrature indépendant

Le dessein des réformes est de moderniser le régime politique, renforcer la bonne gouvernance et consolider l'Etat de droit et la démocratie. A cet égard, une attention doit être accordée au Conseil supérieur de la Magistrature tel qu'il fonctionne aujourd'hui pour **libérer les magistrats des « chainons » de l'exécutif.**

C'est pourquoi il faut renforcer le CSM pour lui garantir son indépendance. Ce renforcement plaide pour que le Président de la République délègue son titre de Président du CSM à un haut magistrat à la retraite ou en fonction pour respecter le principe de séparation de Pouvoir. En outre, il faut doter le CSM d'un statut pour lui conférer une autonomie financière, et surtout de le doter d'un siège pour son autonomie effective.

Il serait aussi louable de vulgariser la possibilité de saisine du CSM offertes aux citoyens à travers l'inspection générale de service judiciaire et pénitentiaire sur des cas de violations flagrantes et manifestes des obligations professionnelles des Magistrats constatés par eux.

La Haute Cour de Justice : Instituée par les dispositions des articles 171- 177 de la Constitution, la Haut Cour de Justice est composée de quinze (15) membres dont : Dix 10 députés ; deux (02) membres du Conseil Constitutionnel ; trois (03) membres de la Cour Suprême. Sa compétence est régie par les dispositions de l'article 173 et concerne le Président de la République et les membres du gouvernement ainsi que les complices en cas de haute trahison.

Mais depuis son installation, **cette Cour n'a pas été régulièrement saisie en dépit de lourdes soupçons qui pèsent sur nos gouvernants à tel point que l'on est conduit à s'interroger sur l'utilité de son maintien dans le dispositif institutionnel.**



Crédit photo : east.side.chad.ober-blog.cpm



Positions et propositions du groupe de travail Pour la suppression de la Haute Cour de Justice

Au regard de la composition actuelle de la Haute Cour de Justice, il apparaît qu'elle est un organe beaucoup plus politique que juridique. Or, les questions pour lesquelles la Cour serait appelée à se prononcer sont techniques et nécessitent une connaissance juridique approfondie. C'est pourquoi, compte tenu du contexte politique actuel, **Il est louable d'appeler à la disparition de la Haute Cour.** Cet appel à la disparition de la Haute Cour ne signifie nullement pas que les actes pour lesquels la haute Cour a été instituée seront impunis, mais les compétences actuelles de la Haute Cour seront redistribuées aux juridictions de droit commun.

La Cour des Comptes : L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Aout 1789 exige que tout citoyen doit « *demandeur compte à tout agent public de son administration* ». Partant de ce principe, il faut aménager une institution pouvant permettre aux citoyens de formuler valablement leurs requêtes tendant à exiger des comptes de la gestion de la chose publique. Cette exigence a pris beaucoup de retard pour se concrétiser au Tchad qu'en 2014 avec l'installation de la Cour des Comptes. La Cour des Comptes est une institution constitutionnellement consacrée par les dispositions de l'article 154 de la Constitution adoptée par le Referendum du 31 Mars 1996, révisée par les Lois Constitutionnelles no008/PR/2005 du 15 Juillet 2005 et loi no. 013 Juillet 2013.

La Cour des Comptes est la plus haute juridiction de la République en matière de contrôle des finances publiques. La Cour des Comptes, en tant qu'institution exerçant des fonctions à la fois juridictionnelle et extra-juridictionnelle est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans le fonctionnement de l'appareil financier de l'Etat et de ses démembrements. Elle est indépendante par rapport au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale et autonome par rapport à toutes les autres juridictions. Elle décide seule de la publication de ses avis, décisions et rapports. L'installation de la Cour des comptes participe de la volonté des autorités tchadiennes à se conformer à l'article 72 de la directive n°1 du Conseil des Ministres de l'UEAC relative aux lois de finances.

Mais à peine installée que la Cour des Comptes s'est vue vider de ses compétences par l'Inspection Générale d'Etat intervenue par le décret n°2069/PR/2015 (47). Cette situation conduit plusieurs observateurs à s'interroger sur la volonté réelle d'instituer une telle Cour. S'agit-elle d'une Cour fantôme ?

47. Pour se rendre compte de la situation Cf. Les articles 4,5, 6 et 7 relatives aux attributions de l'IGE.



2. Une réforme en débat

Haut Conseil de Communication : Institué par la constitution, le HCC a pour mission de veiller au respect des règles déontologiques en matière d'information et de communication ; de garantir la liberté de la presse et l'expression pluraliste des opinions ; de réguler les rapports de communication entre les pouvoirs publics, les organes d'information et le Public ; d'assurer aux partis politiques l'égal accès aux médias publics ; et de garantir aux associations l'accès équitable.

Les membres du HCC sont désignés de la manière suivante : Deux (02) personnalités par le Président de la République ; deux (02) personnalités par le Président de l'Assemblée nationale ; trois (03) professionnels de la Communication audiovisuelle et de la presse écrite désignés par leurs pairs ; un (01) désigné par le Président de la Cour Suprême ; et une (01) personnalité du monde de la Culture, des Arts et lettres désignées par ses pairs.

Dans la pratique, le fonctionnement actuel du HCC s'apparente à une machine à caser les courtisans politiques, altérant de manière substantielle sa mission.

Positions et propositions du groupe de travail Un Haut Conseil de la Communication modernisé

Vu l'importance et de l'utilisation massive des NTIC, il est soutenable d'élargir, les domaines de compétence du HCC en temps de campagne électorale à l'utilisation des SMS et à l'internet par les différents partis et regroupements politiques engagés dans le processus électoral.

Le Conseil Economique, Social et Culturel (CESC)

Né sur les cendres du SENAT à la faveur de la révision constitutionnelle de 2005, le CESC est un organe introduit dans la nomenclature institutionnel par les articles 179 à 182. C'est un organe consultatif, il est chargé en autre de donner son avis sur les questions à caractère économique,



Lors de la clôture de la ère session ordinaire du CESC en 2017
Crédit photo : cesc-tchad.org

social ou culturel portées à son examen par le Président de la République, le Gouvernement ou l'Assemblée Nationale. Il peut être consulté sur tout projet de plan ou de programme à caractère économique, social ou culturel. Aux termes de loi organique n°19/PR/2006 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique, Social et Culturel , le CESC est composé de 31 membres nommés sur la base suivante :

Cinq (05) représentants de la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture, des Mines et d'Artisanat ; Trois (03) représen-



tants des activités artistiques et culturelles ; Quatre (04) représentants du monde rural ; Deux (02) représentants des coopératives ; Deux (02) des associations féminines ; Deux (02) des associations des jeunes ; Deux (02) représentants des banques et établissements financiers ; Quatre (04) des syndicats professionnels ; Deux (02) représentants des professions libérales ; Cinq (05) personnalités ressources. Juste à regarder la composition du CESC, on peut dire que l'Exécutif dispose d'une prépondérance dans la nomination. En plus, la pratique a montré que les avis émis par le CESC ne sont pas suivis. Le CESC apparaît de ce fait comme une coquille vide sinon une instance pour satisfaire les courtisans.

Positions et propositions du groupe de travail
Supprimer le Conseil Economique, Social et Culturel

Il est difficile aujourd'hui de mesurer la contribution de CESC dans la consolidation de la paix, même si il coûte énormément aux contribuables. **De ce fait, il est souhaitable de le supprimer.**

Les grandes institutions

Près d'un quart de siècle après la tenue de la conférence Nationale, acte fondateur du nouvel ordre politique beaucoup d'institutions ont été progressivement mises en marche. Excepté les institutions les plus visibles (Gouvernement, parlement, justice), la majeure partie des institutions sont peu ou pas connues des citoyens. La plupart des personnes rencontrées affirment, par exemple, connaître vaguement que le Haut Conseil de Communication et le Conseil Constitutionnel qui interviennent pour réglementer les radios pour le premier, et gérer les élections pour le second. Leur ignorance est totale lorsqu'on leur parle du Conseil Economique, Social et Culturel. Ils n'appréhendent véritablement pas l'apport de ces institutions dans le développement du pays. C'est pourquoi, certains les jugent inutiles et demandent même leurs suppressions.

Les acteurs politiques considèrent que la multiplication des institutions participe de la volonté du parti au pouvoir de distribuer les subsides à ses partisans et alliés. Ils constatent ensuite que nombre de ces institutions sont de coquilles vides, des institutions de façades.

Contrairement aux citoyens ordinaires, les leaders politiques, les organisations syndicales et les membres de la société civile reconnaissent l'utilité de ces institutions. Cependant leurs critiques se focalisent sur les modalités de désignation des membres, de fonctionnement et l'outrance politisation de certaines institutions. Ils pensent qu'on aurait pu faire des économies substantielles si certaines institutions, telle la Haute Cour de justice qui n'arrive même à enclencher une seule poursuite contre les gouvernants en dépit des lourdes soupçons de détournements qui pèsent sur certaines personnalités. Une autre source d'inquiétude se trouve au niveau de la décentralisation de l'Etat. Ils jugent aussi, au regard des similarités qui caractérisent les compétences et les compositions, que certaines institutions doivent disparaître ou être réajustées. Les autorités traditionnelles estiment que la bonne articulation des compétences des institutions a sapé les fondements de leurs autorités respectives. Ils ont un dédain pour ces nombreuses institutions qui, pour eux, ne méritent pas d'exister.



2. Une réforme en débat

La société civile considère que les quatre (04) niveaux de décentralisation sont très lourds à mettre en œuvre. Cette difficulté ne permet pas de rendre lisible les compétences des uns et autres. On assiste à plusieurs niveaux d'administrations sans réelle prise sur les problèmes de développement.

Il ressort des avis recueillis, que **la majorité des personnes consultées estime qu'il y a trop d'institutions et qu'il ne sert à rien d'en créer de nouvelles, et qu'il serait louable de supprimer celles qui n'ont pas de valeur ajoutées dans la consolidation de la démocratie et de la paix.**

Positions et propositions du groupe de travail
Disposer des institutions solides et fiables

La pratique a montré que les nominations dans les grandes institutions de l'Etat n'obéissent pas aux critères définis par les textes régissant ces institutions. **C'est pourquoi il faut instituer une instance de vérification préalable des candidatures à la nomination dans toutes les institutions de l'Etat.** Cette instance vérifiera automatiquement les nominations à tous les postes de responsabilités pour s'assurer que les personnes nommées méritent bien leurs places et qu'elles œuvreront efficacement à la réalisation de la mission qu'on leur confie.

2.7 L'armée et les forces de sécurité

La question de l'armée et des forces de sécurité sont au cœur des débats au sein de tous les Etats contemporains soucieux de respecter et de garantir l'ordre, la tranquillité et le respect des droits Humains. Pour cela, il faut une armée et des forces de sécurité impartiales, intègres et professionnelles.

Historiquement, à l'instar des autres pays d'Afrique francophone, les forces armées tchadiennes sont à l'origine issues des éléments démobilisés dits « indigènes » des troupes coloniales françaises, après les guerres d'Indochine et d'Algérie. Il s'agissait alors d'une jeune troupe encadrée par des officiers et sous-officiers français, et quelques jeunes officiers tchadiens. Mais cette armée n'aura pas le temps de mûrir qu'elle est appelée à connaître des tensions internes.

Très tôt, ses missions de sauvegarde, de préservation, de protection et de la défense de la patrie ont été déviées pour assurer les besoins des politiques dans la répression des mouvements de mécontentement à l'intérieur du pays. Cette situation a conduit inévitablement le pays dans plus trois décennies d'instabilités politiques qui ont hypothéqué toutes les chances de bâtir une armée et des forces de sécurité acceptables. Les forces de sécurité et l'armée sont traversées par des maux (absence de plan de carrière, politisation, nombre pléthorique, corruption, ethnisation, etc.).



Ces maux (48) ont été soulignés lors des Etats généraux des armées de 2005 sans qu'aucune recommandation ne soit mise en pratique. L'armée et les forces de sécurité baignent dans une léthargie sans précédents en dépit de nombreux fonds affectés pour leurs réorganisations.

L'armée et les différentes composantes de sécurité ne sont pas les bienvenues auprès des populations. **Il ressort des consultations que la majorité de la population (70%) ne se reconnaît pas dans l'armée et les forces de sécurité actuelle. La population trouve que l'armée et les forces sont fortement clanisées au point où elles ne défendent que les intérêts du clan.** Pour le monde rural tous les maux qu'ils connaissent viennent des membres des forces de l'ordre qui sont devenus « des nouveaux éleveurs ».

Les politiques, en revanche, évoquent largement pour 82% d'entre eux le manque de volonté politique du pouvoir en place à réorganiser l'armée et les forces de sécurité malgré les recommandations issues de la CNS et des résolutions des Etats généraux de l'Armée de 2005. « *Il suffit juste de souligner l'échec des différents programmes de démobilisation et de réinsertion* » constatent-ils? Même certains partis politiques alliés au parti au pouvoir n'hésitent à souligner le délabrement qui caractérise l'armée et les forces de sécurité.

En soulignant les maux bien connus qui traversent l'armée et les forces de sécurité, certains membres des organisations de la société civile observent que l'état actuel de l'armée et des forces de sécurité est volontairement entretenu par le politique au pouvoir pour conserver son règne. Ils s'offusquent sur les dérives internes que connaissent certains membres de l'armée et des forces de sécurité, par exemple les nombreux avantages matériels et financiers selon son appartenance clanique ou religieuse, la mauvaise gestion des carrières militaires, absence de perspectives, la non-professionnalisation du métier des armes, etc.).

Il ressort de ces différentes considérations sus relatées que l'armée et les forces de sécurité sont loin d'être les garants protecteurs de l'ordre constitutionnel et le respect de l'Etat de droit.



Crédit photo : tchadinfos.com

48. Marielle DEBOS *Le métier des armes*, Paris, Karthala, 2013, 264p ; Nathan NGARASSEM, « Codos » au Tchad. Une guerre Nord-Sud sans fin », Thèse Science Politique, Université de Lyon III, 2012.



2. Une réforme en débat

Positions et propositions du Groupe de travail Réconcilier l'armée et les forces de sécurité avec la Nation

En dépit de multiples programmes de réorganisation de l'armée et des forces de sécurité initiés par les politiques, on est toujours loin de disposer d'une armée nationale et des forces de sécurité digne et organisées pour la défense de la patrie.

Il convient de trouver un consensus national qui rééchelonnerait l'ordre des priorités publiques en visant le sort du pays à moyen et à long terme en consignait la réorganisation de l'armée et des forces de sécurité dans un livre blanc. Ce consensus national pourrait à long termes contribuer à restaurer les fondements classiques d'une force publique selon les normes internationales pour établir une gouvernance conforme aux impératifs de la construction et de la consolidation d'un Etat de droit démocratique et pacifique :

- Rendre la composition des forces armées conforme à la représentation, à l'intégration et à la participation égalitaire de toutes les composantes de la nation tchadienne ;
- Réconcilier la force publique avec les populations dont elle a la charge de la protection ;
- Rendre la force publique apte à jouer son rôle d'institution neutre et apolitique, respectant la loi, le suffrage universel et plus généralement les libertés et droits fondamentaux des citoyens ;
- Donner à la force publique, à travers ses diverses composantes, les moyens de participer au développement harmonieux du pays et de sauvegarder le patrimoine national pour les générations futures;
- Tourner définitivement la page des rébellions armées, du désordre institutionnalisé, de l'insécurité entretenue, de l'impunité et de l'exclusion ;
- Faire en sorte que les forces armées et de sécurité soient soumises à l'ordre républicain et démocratique ;
- Assurer les conditions durables et consensuelles de la paix, de l'unité nationale et de la justice sociale, en décourageant et rendant impossible toute velléité de domination tribale, de partition et d'oppression de minorités.

Et pour parvenir à ces nobles ambitions, **il est urgent de restaurer le cadre juridique de l'armée et des forces de l'ordre pour une bonne application des éléments classiques des corps d'armes** (recrutement, grades et promotions, révocation et retraite), en prenant en compte également le problème de la reconversion de tous les amalgames cumulés toutes ces années d'instabilité et qui ne pourraient s'accommoder d'une nouvelle armée au comportement et aux motivations différentes ;

Il faut également mettre en place une Justice militaire impartiale et professionnelle qui doit permettre d'appliquer le cadre juridique et de faire effet de dissuasion par rapport aux résistances au changement. Par ailleurs, la Justice militaire contribuera à l'instauration de la discipline et de l'esprit de corps au sein des troupes.



2.8 La promotion de la femme et des jeunes

Depuis l'avènement de la démocratie, la femme et la jeunesse sont au cœur des préoccupations des politiques. Mais les indicateurs montrent que les discours officiels ne se traduisent pas dans la pratique. Ainsi, le pays est mal loti dans les classements des indicateurs internationaux concernant les droits de la femme (49). On le retrouve aux derniers rangs du classement IDH (184/187 en 2012). Les indicateurs témoignant de profondes inégalités entre femmes et hommes, notamment en termes d'accès à l'éducation, d'opportunités d'insertion économique et de participation politique.

Comme la femme, la problématique de la jeunesse reste un sujet de préoccupation des politiques. Elle continue de payer un lourd tribut. Les dispositifs pouvant aider à l'épanouissement de la jeunesse sont quasi inexistantes. La jeunesse rurale et surtout celle portant un handicap ne sont pas considérées voire laissée pour compte.

La participation de la femme à la chose politique est très folklorique. « En politique, jamais une femme n'a occupé un poste de ministre régalien constate une responsable d'une association féminine ». Les postes ministériels réservés aux femmes sont les plus souvent associés à leur rôle de mère ou femme (ministre de l'action sociale, ministre de la santé, ministre de commerce).



Crédit photo : africatosuccess.com



Crédit photo : journaldutchad.com

49. Même si des efforts notoires sont faits. Cf. la Loi 006 de 2002 sur la Santé de la Reproduction qui condamne toutes les formes de violences faites aux femmes dont les Mutilations Génitales Féminines constitution



2. Une réforme en débat

La jeunesse est absente elle aussi de la chose politique ; « *sa participation politique est instrumentalisée par les acteurs politiques* » se désolent les citoyens et les organisations de la société civile. « *Que de promesses ont été faites à la femme et à la jeunesse avec un faible niveau d'investissement* » se lamente une responsable d'une organisation faitière des femmes. « *On nous prend pour des bons à rien et c'est toujours le vieux qui sont les représentants des jeunes* » dixit un responsable d'une association des jeunes.

Les organisations des jeunes sont unanimes pour reconnaître qu'il y a une carence des dispositifs institutionnels pour son épanouissement. Ces différentes positions traduisent la mise à l'écart des femmes et des jeunes par rapport à la gestion de la chose publique. Les acteurs politiques rencontrés dans leur majorité (80%) indexent les dysfonctionnements du système éducatif tchadien qui a de sérieuses répercussions sur la formation des jeunes ainsi les politiques publiques en faveur de la femme et de la jeunesse.

Positions et propositions du Groupe de travail Parité, participation, formation et emplois

Représentant une majorité de la population, les jeunes et les femmes doivent être traités avec beaucoup de considération si l'on souhaite parvenir à un développement harmonieux de la société. Pour ce faire, il faudrait faciliter leur participation aux instances de prise de décisions. De ce fait il faudra introduire une discrimination positive à l'égard des femmes et des jeunes. Cette discrimination imposerait une représentation des femmes et des jeunes à toutes les instances décisionnelles de l'Etat. **Il est envisageable, à l'instar du Rwanda, d'introduire la parité sinon un quota pour les femmes et les jeunes. Cette politique de quota ne doit pas viser les seules instances décisionnelles de l'Etat mais aussi les partis et formations politiques.**

Compte tenu du faible taux de scolarisation des femmes et de leurs présences quasi nulles dans les séries scientifiques, **il est souhaitable d'instituer des lycées scientifiques féminins, d'encourager celles qui sont dans les filières scientifiques en organisant des concours scientifiques féminins pour les mettre en lumière, de donner la possibilité à celles qui sont déjà dans les universités de parachever au moins un 3e cycle.**

Aussi, il faut permettre à la femme rurale d'accéder à la terre et au crédit préférentiel mais surtout de régler de manière rapide le problème de code des personnes et de la famille

Dans l'optique de construire une nation solide, l'Etat doit instituer des journées culturelles (régionales, départementales, nationales) pour permettre aux talents de s'exprimer. **L'Etat doit davantage appuyer les semaines culturelles et sportives en construisant des centres sportifs aux normes internationales ; ceci dans l'optique de doter la jeunesse des moyens de compétitions tant régionales qu'internationales.**



Par ailleurs l'Etat doit veiller à ce que les multinationales installées au Tchad appliquent les clauses sociales contenues dans leurs conventions d'établissements respectives. L'inexistence des palais de culture et de sport rend de moins en moins visible toutes les entreprises visant à mettre en exergue les talents de la jeunesse. Pour ce faire, l'Etat doit construire ou demander aux partenaires privés de construire les palais sportifs pour aider la jeunesse à se développer sportivement et culturellement.



Une famille dans la région du Lac Tchad
Crédit photo : la-croix.com



CONCLUSION

La réforme des institutions annoncée par le Président Déby a des contours dont personne ne sait encore quel sera le texte final et donc les choix présentés au peuple par référendum.

Le CSAPR a souhaité consulter des citoyens, et des acteurs de la vie sociale et politique, sur les différentes hypothèses liées à cette réforme. Un groupe de travail sur les réformes institutionnelles a donc été mis en place. Il s'agissait d'analyser et de faire échanger sur le projet de réformes politiques et institutionnelles prévues par le Gouvernement et de faciliter la participation active de la société civile aux débats sur les réformes constitutionnelles. Ont donc été consultés à l'occasion de deux longues missions dans le pays un ensemble de leaders politiques, des élus, des religieux, de leaders de la société civile, des administrateurs, des citoyens...

Le sentiment principal qui ressort de ces consultations est que ce processus de réforme a été mené dans une forme d'opacité et porté avec une forte prédominance par des représentants du pouvoir. Il ne semble pas en effet que les partis d'opposition ni la société civile aient été peu associés à ces propositions. Tout ceci n'est malheureusement pas de nature à favoriser le dialogue ni faire émerger un consensus. Ce projet de réforme des institutions n'est pas connu par la grande majorité de la population (75%). Mener à terme, un tel projet risque d'ébranler les acquis démocratiques dont nous disposons.

Cette réforme interpelle d'abord sur l'opportunité, dans un tel contexte de menaces sécuritaire permanentes liées au terrorisme, d'opérer une telle réforme de la forme de l'Etat, mais aussi sur l'absence de prise en compte de l'échec du processus de la décentralisation aujourd'hui. Comment envisager de changer la forme de l'Etat si celle actuellement en vigueur n'a pas été complètement mise en œuvre ?

Les avis sur le passage à un Etat fédéral sont partagés. Les membres de la société civile consultés sont, eux, plus de la moitié (55%) à exprimer une inquiétude à cette proposition de la réforme. Ils expriment la crainte d'assister à la partition du Tchad. Pour eux, l'idée de fédération telle que véhiculée au Tchad est synonyme de division. En s'appuyant sur l'exemple du voisin Nigeria, ils craignent que cette réforme ouvre grandement les portes aux replis identitaires (ethniques, religieux, etc.) avec le risque de voir certains futurs Etats fédérés puiser pour l'instauration de la Charia, ce qui compromettrait le principe de la laïcité consacré par la constitution ainsi que le vivre ensemble. Ils proposent plutôt de renforcer le processus de la décentralisation en le mettant réellement en œuvre pour apaiser les tensions sociales.

Les inquiétudes se focalisent aussi sur la volonté réelle d'introduire dans la nomenclature institutionnelle tchadienne le poste de vice-Président. Les avis sont consensuels. La réintroduction d'un poste de Vice-Président est la préoccupation la moins partagée tant par les acteurs politiques que par les citoyens. Les leaders des organisations de la société civile y sont eux très fortement opposés (98%).



Ils craignent que l'instauration de ce poste ne participe pas à l'idée de partage du pouvoir mais plutôt à pérenniser un règne familial sur le pays.

Les trois quart (75%) des citoyens interrogés estiment que les élections ne reflètent pas toujours la volonté populaire. Ils sont très critiques à l'endroit des instances en charges d'organiser et de gérer les élections. C'est la CENI, et notamment son caractère éphémère, qui est apparu comme le point faible du dispositif électoral. Elle est en effet une institution appelée à n'exister que quelques mois. Cette situation conduit à se poser la question de sa capacité à organiser les élections en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de la survenance d'un décès tragique du Président de la République. L'inexpérience de ses membres a été également vivement critiquée. Pour le CSAPR, cette réforme doit nécessairement permettre de constitutionnaliser la CENI et à professionnaliser davantage ses membres.

Les consultations révèlent que le système judiciaire actuel tchadien ne bénéficie pas de « préjugés favorables » de la part des justiciables. Plus des deux tiers (68%) des leaders politiques (parti au pouvoir - alliés et l'opposition) reconnaissent que le système judiciaire est gangréné par des maux tels la corruption, lourdeur, mépris de règles de carrière des magistrats, la politisation des magistrats, l'immixtion récurrentes de l'exécutif, impunité, etc. Rien ne semble donc avoir changé depuis la tenue des états généraux de la justice en 2003 qui avait pointé tous ces problèmes qui minent le fonctionnement de la justice. Pour le groupe de travail, il est urgent de recruter, de former, de professionnaliser, d'équiper, de réviser la grille salariale, de réviser la carte judiciaire (en tenant compte des réalités judiciaires préexistantes), et de spécialiser les acteurs pour avoir une justice forte et indépendante afin de redonner confiance aux citoyens en leur justice.

La réforme se propose également de procéder au réaménagement des principales institutions du pays. Le groupe de travail porte un regard critique sur ces institutions ; Le Tchad dispose, il vrai, d'une pléthore d'institutions qui constituent un gouffre financier sans valeur ajoutée dans la vie quotidienne des citoyens. Le groupe de travail estime que le Conseil constitutionnel, au regard des différentes nominations de ses membres, est une chasse gardée des proches du parti au pouvoir. Il estime également que la justice n'est pas réellement indépendante, au regard de la prépondérance de l'exécutif tant au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature que dans la gestion de carrière des magistrats. De plus, il observe que la Cour des comptes n'a pas été régulièrement saisie en dépit de lourdes soupçons qui pèsent sur les gouvernants à tel point qu'il s'interroge sur l'utilité de son maintien dans le dispositif institutionnel. La Haute Cour de Justice, quant à elle, à peine installée, s'est vue vider de ses compétences par l'Inspection Générale d'Etat intervenue par le décret n°2069/PR/2015. Cette situation conduit le groupe de travail à s'interroger sur la volonté réelle d'instituer une telle Cour. S'agit-il d'une Cour fantôme ? Le Haut Conseil à la Communication semble s'apparenter, selon les observateurs, à une machine à caser les courtisans politiques, altérant de manière substantielle sa mission. Enfin, le groupe de travail note que les avis émis par le CESC ne sont pas suivis. Le CESC apparaît de ce fait comme une coquille vide sinon une instance pour satisfaire les courtisans. La société civile recommande une profonde réforme de ces institutions.

L'armée et les différentes composantes de sécurité doivent aussi concernées par ce processus de réforme. Les consultations sont venues confirmer ce qui était attendu : elles ne sont pas les bienvenues auprès des populations, 70% des personnes interrogées ne se reconnaissent pas dans l'armée et les forces sécurité. La population trouve qu'elles sont fortement clanisées au point où elles ne défendent que les intérêts du clan. Pour le monde rural tous les maux qu'ils connaissent viennent des membres



Conclusion

des forces de l'ordre qui sont devenus « des nouveaux éleveurs ». Il est impératif que la réforme en cours s'attache à réconcilier l'armée et les forces de sécurité avec la Nation.

Depuis l'avènement de la démocratie, la femme et la jeunesse sont au cœur des préoccupations des politiques. Pourtant la participation de la femme à la chose politique est très folklorique. En politique, jamais une femme n'a occupé un poste de ministre régalien. La jeunesse est absente elle aussi de la vie publique ; sa participation politique est instrumentalisée par les acteurs politiques. Et ce sont toujours les vieux qui sont les représentants des jeunes. Les organisations des jeunes sont unanimes pour reconnaître qu'il y a une carence des dispositifs institutionnels en leur faveur. Les acteurs politiques rencontrés dans leur majorité (80%) indexent les dysfonctionnements du système éducatif tchadien qui a de sérieuses répercussions sur la formation des jeunes ainsi les politiques publiques en faveur de la femme et de la jeunesse. Il est recommandé, qu'à l'instar du Rwanda, soit introduit la parité sinon un quota pour les femmes et les jeunes. Cette politique de quota ne doit pas viser les seules instances décisionnelles de l'Etat mais aussi les partis et formations politiques.

Le CSAPR, au nom de la société civile, et suite aux travaux du groupe de travail, présente au gouvernement, aux partis politiques, et au public ses recommandations sur les réformes institutionnelles en espérant contribuer ainsi efficacement à l'avenir du pays.



Crédit photo : rfi.fr



DECLARATIONS DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE PARTIES PRENANTES DE L'INITIATIVE DU CSAPR

Les réformes politiques, institutionnelles ou constitutionnelles sont inhérentes à la vie démocratique d'un pays. Par conséquent, elles suscitent souvent de débats contradictoires compte tenu de niveau de la culture politique et citoyenne, mais aussi et surtout des différents enjeux liés à celles-ci.

Dans le contexte particulier du Tchad, marqué par 27 années de gouvernance du Mouvement Patriotique du Salut et ses Alliés, de déficit de dialogue au sein de la classe politique, des conflits communautaires récurrents, des menaces sécuritaires, pour ne citer que ceux-là, le projet de réformes engagé par le Président Idriss Déby Itno, devrait nécessairement s'inscrire dans une démarche inclusive, respectant la diversité de sensibilités politiques, sociales et culturelles ainsi que la nécessité de consolider la paix.

De ce qui précède :

Les organisations de la société civile parties prenantes de l'initiative du CSAPR appellent :

- le Président et le gouvernement à prendre en compte les propositions de la société civile sur la réforme de l'Etat (voir page suivante)

- le Président de la République et l'ensemble de la classe politique tchadienne à relancer le dialogue politique avant la tenue du FORUM INCLUSIF en vue de permettre une participation de tous les acteurs nationaux à ce processus politique ;

- à l'organisation d'un référendum pour adopter le projet de réformes proposé par le Président de la République.

- réaffirment leur adhésion au principe démocratique de dévolution du pouvoir et exhortent à cet effet, à l'adoption des réformes politiques et institutionnelles majeures tendant au respect de la séparation des pouvoirs ; la constitutionnalisation de la limitation du mandat présidentiel ; l'organisation des élections avec la biométrie intégrale, la forme de l'Etat unitaire fortement décentralisé et la réforme de l'armée ;

- s'engagent à contribuer par des actions citoyennes, au renforcement de la démocratie et de la paix dans notre pays ;

- invitent la Communauté internationale (Nations Unies, Union Européenne, Union Africaine, CEEAC, CEMAC, France, Suisse, USA, Allemagne, Chine) à soutenir toutes les initiatives de dialogue politique, tendant à la consolidation de la paix et de la démocratie au Tchad.



PROPOSITIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

A l'intention du Président et de son gouvernement :

SUR LA FORME DE L'ÉTAT

Proposition 1 : Maintenir la forme décentralisée de l'Etat dans la constitution tchadienne

Proposition 2 : Renforcer le processus de décentralisation et ne retenir que deux niveaux, à savoir 14 régions et les communes, avec un statut particulier pour la commune de N'Djamena

Proposition 3 : Ne pas introduire de poste de Vice président dans la constitution tchadienne

SUR LES ÉLECTIONS

Proposition 4 : Constitutionnaliser et professionnaliser la CENI ; Elargir le mode de désignation des membres de la CENI à la société civile et allonger le mandat de ses membres à 7 ans non renouvelable

Proposition 5 : Interdire dans la constitution de proroger les mandats législatifs et de toute modification des lois électorales moins de 6 mois avant une échéance électorale

Proposition 6 : Sanctuariser dans la constitution une clause limitant le nombre de mandat présidentiel: un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois.

Proposition 7 : Les tentatives visant à violer les interdictions constitutionnelles qui touchent les lois électorales, le mandat des députés et des clauses limitatives du mandat présidentiel doivent revêtir la qualification de haute trahison.

SUR LES RÉFORMES JUDICIAIRES

Proposition 8 : Spécialiser les juridictions pour redynamiser le système judiciaire et le rapprocher des citoyens.

Proposition 9 : Recruter, former, professionnaliser, équiper, réviser la grille salariale, réviser la carte judiciaire (en tenant compte des réalités judiciaires préexistantes).

Proposition 10 : Réhabiliter la Commission Nationale des Droits de L'Homme (CNDH)

SUR LES DIFFÉRENTES INSTITUTIONS DE RÉGULATION DE L'ÉTAT

Proposition 11 : Supprimer la Haute cour de justice

Proposition 12 : Supprimer le Conseil Economique, Social et Culturel

Proposition 13 : Elargir, les domaines de compétence du HCC en temps de campagne électorale à l'utilisation des SMS et à l'internet par les différents partis et regroupements politiques engagés dans le processus électoral



Proposition 14 : Rendre indépendant le Conseil Supérieur de la Magistrature ; Libérer les magistrats des « chainons » de l'exécutif et renforcer le CSM pour lui garantir son indépendance

Proposition 15 : Rendre indépendant le Conseil Constitutionnel et confier la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques au juge constitutionnel.

Proposition 16 : Confier le contentieux électoral au juge constitutionnel ; Ouvrir la saisine du juge électoral aux particuliers et aux organisations de la société civile, en plus des candidats et des formations politiques

Proposition 17 : Instituer une instance de vérification préalable des candidatures à la nomination dans toutes les institutions de l'Etat.

SUR L'ARMEE ET LES FORCES DE SECURITE

Proposition 18 : Restaurer un cadre juridique des forces armées et de sécurité visant à une bonne application des éléments classiques des corps d'armes (recrutement, grades, promotions, révocation et retraites)

Proposition 19 : Mettre en place une justice militaire impartiale et professionnelle

SUR LA PLACE DE LA FEMME ET DES JEUNES DANS LA SOCIETE

Proposition 20 : Introduire dans la constitution tchadienne la parité femmes/hommes et un quota pour les jeunes dans les instances décisionnaires de l'Etat et dans les partis politiques





Ce travail a été réalisé avec le soutien de :



Mise en page : Jérôme CHAUMARD
Impression : Michael BOUFFARD / CCFD-Terre Solidaire

4ème de couverture : tchadinfos.com

Les réformes institutionnelles au Tchad :
Entre ambitions partisans et
unité nationale



Octobre 2017