

# **Analyse - Les généraux et la Constitution : autopsie du coup d'État en Birmanie**

lundi 22 février 2021, par [PHILIPPE Xavier](#) (Date de rédaction antérieure : 15 février 2021).

**Après le coup d'État du 1<sup>er</sup> février, suivi de neuf jours de manifestations ininterrompues et de désobéissance civile, le régime militaire a commencé dimanche 14 février à déployer son arsenal répressif en Birmanie, signant définitivement l'échec de la transition démocratique. Initiée par la constitution de 2008 elle apparaît pour ce qu'elle a toujours été pour la junte : un alibi, un partage de façade du pouvoir. Mais elle a aussi permis à la population d'entrevoir un autre mode de fonctionnement politique, et de développer une capacité de résistance et de résilience qu'il ne faut pas sous-estimer.**

Sommaire

- [Une constitution autoritaire](#)
- [Une organisation en trompe-l'œil](#)
- [Une clause de révision constit](#)
- [Que restera-t-il de cette](#)

Le 1<sup>er</sup> février 2021, un nouveau coup d'État était orchestré au Myanmar (ex-Birmanie) par les hauts-militaires du régime. Alors que cet État semblait s'être engagé depuis 2012 dans une transition politique d'un régime militaire autoritaire vers un régime civil plus ouvert, l'organisation d'élections libres en novembre 2015, la victoire de la Ligue nationale pour la démocratie (NLD - National League for Democracy) emmenée par Aung San Su Kii puis le laborieux processus du dialogue politique national (*21st Century Panglong Union Peace Conference*) engagé à la suite du processus de paix avait pu laisser croire à l'étranger que le Myanmar était en train de tourner une page de son histoire.

Il ne s'agit pas ici d'examiner les ressorts politiques de cette crise ni de la reprise en mains du pouvoir par les militaires mais d'analyser le rôle joué par le cadre constitutionnel dans cette transition. Pris à leur propre piège, l'armée (Tatmadaw) n'a eu d'autre issue que de tordre le cou à une constitution qu'elle avait elle-même fait adopter dans des conditions tumultueuses, démontrant malheureusement une nouvelle fois que la force prime encore sur le droit.

## **Une constitution autoritaire parée d'atours démocratiques**

La constitution actuelle du Myanmar a été adoptée en 2008 par référendum : elle est l'œuvre du pouvoir militaire et constitue un véritable laboratoire d'étude pour qui veut comprendre comment un texte constitutionnel peut affirmer tout et son contraire. Le texte est long (457 articles), traite à peu près de tous les sujets, ne correspond à aucune des catégories traditionnelles du droit constitutionnel, comprend des verrous destinés à empêcher son utilisation par d'autres que ses promoteurs et intègre nombre de discriminations à l'égard de certains groupes (notamment les différences entre nationalité et citoyenneté destinées à créer des sous-groupes de population

possédant moins de droits, notamment politiques).

Ceci a donné lieu à un sentiment de frustration ainsi qu'à nombre de persécutions à l'égard des minorités ethniques avec pour apothéose l'attaque des Rohingyas dans l'État de l'Arakan. Sous une apparence respectable d'ouverture vers davantage de partage du pouvoir, la Constitution permet à l'armée de conserver ses prérogatives. La connaissance du contexte permet rapidement de comprendre que chaque disposition, même la plus anodine, met en place un système parallèle de gouvernement civil et militaire.

Le système qui en résulte est inclassable dans la mesure où il instaure un partage du pouvoir entre l'armée et le pouvoir civil. Sur le papier, ce dernier semble dominer : le président est élu à partir des résultats des élections au Parlement bicaméral (chambre des représentants et chambre des nationalités) - ce qui laisse à première vue penser à un régime parlementaire - mais possède la particularité de réserver aux militaires 25 % des sièges de représentants nommés dans chacune d'elles. Les élections ne se déroulent donc que sur les 75 % des sièges restants.

Cela laisse certes une majorité de sièges aux partis politiques civils mais empêche néanmoins certaines réformes, dont la révision de la Constitution. Les militaires ont tout fait pour préserver cette situation qui laissait en apparence le choix des décisions au pouvoir civil alors que constitutionnellement et politiquement, ils continuaient à conserver le contrôle de la situation. Toutes les tentatives engagées pour modifier cet équilibre des rapports de force ont échoué. Et pourtant elles n'ont pas manqué.

Pourquoi la Constitution de 2008 a-t-elle été un obstacle au processus de démocratisation du pays ?

Tout simplement parce qu'elle contenait des dispositions savamment incluses pour empêcher toute modification du rôle de l'armée dans cette évolution. Le discours officiel était tourné vers une ouverture mais la réalité s'ancrait dans l'immobilisme. L'armée, présente de façon tentaculaire dans toutes les institutions du pouvoir en nommant les anciens militaires aux postes de fonctionnaires, comptait bien y rester. Nombre de dispositions constitutionnelles avaient été conçues en intégrant cette dimension : seule une lecture attentive permet de comprendre qu'au-delà des affirmations de principe, il existe toujours une clause de sauvegarde ramenant le choix de la décision finale à l'approbation ou l'assentiment de l'armée.

### **Une organisation en trompe-l'œil de la séparation des pouvoirs**

Le pouvoir exécutif avait été conçu - comme le pouvoir législatif - en réservant un droit de veto systématique au profit de l'armée ; certains postes-clés comme le ministère de la défense, le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères étaient réservés à l'armée et le commandant en chef des forces armées disposait du droit de les nommer. Le président de l'Union du Myanmar était élu mais les conditions contenues dans les dispositions constitutionnelles visées à l'article 59 qui empêchaient notamment qu'Aung San Su Kii puisse l'occuper : les conditions de nationalité requises exigeaient que le candidat ne soit ni marié avec un étranger ni que ses enfants possèdent une nationalité autre que celle du Myanmar. Arrivée au pouvoir, elle contourna ce verrou en faisant créer un poste non prévu par la Constitution : celui de *State Counsellor* (que l'on pourrait comparer à celui de chef du gouvernement). Cette création n'était pas interdite mais elle constituait un défi lancé aux responsables militaires.

Quant au pouvoir juridictionnel, il a toujours été soumis aux deux autres pouvoirs et malgré une autonomie et indépendance affirmée par et dans la Constitution, les tribunaux - y compris le tribunal constitutionnel - ne se sont jamais opposés à l'armée ou au pouvoir exécutif (y compris au moment

de la démission en bloc des 9 juges du tribunal constitutionnel contrainte par un bras de fer avec le Parlement en 2012). Ajoutons que le pouvoir juridictionnel et d'une façon plus générale la fonction publique sont souvent composés de membres qui sont d'anciens militaires revenus à la vie civile. Cela permet d'imaginer la mainmise que l'État possède sur l'ensemble de l'administration.

Un autre aspect constitutionnel ne devant pas être sous-estimé dans le déclenchement de cette crise concerne la séparation verticale des pouvoirs à travers les structures centrales et régionales de l'État. La lecture de la Constitution de 2008 fait ressortir une gestion apparemment « décentralisée » de l'État. Sans entrer dans le détail, la structure de l'Union du Myanmar - appellation officielle de la Birmanie - apparaît dans le texte constitutionnel sous des traits décentralisés voire quasi-fédéraux par certains aspects. Ce choix avait été dicté par le caractère multi-ethnique du Myanmar et notamment l'existence de minorités largement présentes dans certaines parties du territoire.

Cette reconnaissance constitutionnelle aurait dû se traduire par une « gestion partagée » qui n'est restée que de façade - elle est restée centralisée voire concentrée dans la réalité - et a donné lieu à de nombreuses revendications de la part de la population. Cet aspect figurait notamment au programme des conférences de Panglong du XXI<sup>e</sup> siècle, relatives au processus du dialogue politique national dans les discussions relatives à une décentralisation effective du pouvoir et notamment à une volonté de partage des ressources plus équilibrée que la société civile réclamait à travers la reconnaissance d'une forme de fédéralisme. Nul doute que ce partage du pouvoir ait pu donner lieu à quelques inquiétudes chez les militaires car la division verticale du pouvoir au profit d'entités infra-étatiques aurait inévitablement donné lieu à un affaiblissement du pouvoir central.

La réaction militaire en août 2017 dans l'État de l'Arakan (*NDLR : peuplé notamment de la minorité musulmane Rohingya*) était le prélude à ce refus de toute division du pouvoir et un avertissement clair qui a légitimement fait naître des craintes chez les autres minorités ethniques. Ce risque d'affaiblissement de l'État central menaçait le rôle et le poids des dirigeants militaires dans l'architecture constitutionnelle qu'ils avaient mise en place ainsi par ailleurs que leurs intérêts économiques

### **Une clause de révision constitutionnelle impossible à mettre en œuvre**

L'ensemble de ce système était verrouillé par une clause de révision de la Constitution (art. 436) qui imposait un accord de l'armée pour toute modification substantielle éventuelle.

L'arrivée au pouvoir de la NLD d'Aung San Su Kii intervint en deux temps. D'abord avec les élections partielles de 2012 où le multipartisme fut accepté, puis avec les élections générales de 2015 qui furent minutieusement préparées et où la NLD ressortit largement victorieuse contre le parti soutenu par les militaires (le USDP - Union Solidarity Development Party) auparavant dominant. À compter de 2012, plusieurs projets de révision de la Constitution furent envisagés mais se heurtaient toujours à l'impossibilité de faire adopter une révision dans la mesure où il fallait plus de 75 % des votes en faveur du projet. Détenant constitutionnellement 25 % des sièges et sachant qu'ils pouvaient compter sur la loyauté de leurs membres, les militaires étaient certains de leur pouvoir d'empêchement et ne se sont pas privés pour le faire savoir.

D'abord ambitieux, ces projets de révision finirent tous par se heurter à une opposition de l'armée et n'aboutirent pas. La NLD rechercha à contourner l'obstacle en proposant non plus une révision mais un changement de constitution proposé par son conseiller juridique U Ko Ni (qui fut assassiné en 2016). Elle se fonda sur un précédent historique qui avait permis à la fin des années 1950 de contourner une impasse constitutionnelle. L'idée était astucieuse mais supposait une lecture

audacieuse du contexte constitutionnel : ce qui aurait ressemblé à une révolution constitutionnelle aurait supposé au mieux une abstention des militaires. Ces derniers n'étaient guère préparés à le faire !

Ces « verrous » constitutionnels avaient tous été remarquablement pensés pour empêcher ce bouleversement démocratique d'intervenir. Tout n'était qu'illusion. Si le texte d'une constitution ne préjuge pas du fonctionnement d'un régime politique, il peut néanmoins représenter un cadre de référence destiné à empêcher toute forme d'évolution indésirable. En invoquant le respect de la Constitution pour empêcher toute forme de révision ou de changement constitutionnel, les militaires apparaissent comme les garants de l'état du droit à défaut d'être ceux de l'État de droit.

Le coup d'État intervenu le 1<sup>er</sup> février n'est-il que la conclusion d'un marché des dupes ? Est-elle provisoire ou définitive ? Il est difficile de l'affirmer aujourd'hui. Toutefois, les militaires ont fait clairement savoir qu'ils n'étaient pas prêts à être marginalisés et que reprendre les armes ne leur faisait pas peur. On se demandait si l'encerclement progressif dont ils avaient été l'objet allait les conduire à se mettre en retrait et à rentrer dans leurs casernes. La réponse est sans équivoque... Se sentant piégés, la Constitution de 2008 a servi à justifier cette reprise en mains, y compris en en méconnaissant les termes puisque le nouvel homme fort du régime s'est appuyé sur des arguments constitutionnels qu'il n'a pas lui-même respectés. La Constitution fut un alibi pour accepter un partage de façade du pouvoir. Elle l'a également été pour le reprendre !

### **Que restera-t-il de cette transition manquée ?**

Même si une transition se traduit par un échec, celui-ci n'est jamais total. Pendant ces années la population du Myanmar a appris et compris. Si elle ne peut lutter contre l'usage de la force, elle a entrevu un autre mode de fonctionnement du pouvoir et développé une capacité de résistance et de résilience qu'il serait une erreur de sous-estimer.

Ces années ont fourni à la société civile un atout inappréciable, difficile à évaluer pour l'instant mais bien réel. Nombre d'associations, de groupes de réflexion se sont constitués ces dernières années. Ils ont appris, compris, se sont mobilisés et ont acquis une certaine expertise dans tous les domaines de la vie politique et sociale. Ils ont toujours été conscients de la faiblesse de leurs institutions et du droit pour les protéger mais n'ont pas hésité à s'en emparer, à le comprendre, à développer un esprit critique à l'égard de cette Constitution de 2008 qui leur apparaît comme un carcan amplifiant les inégalités et réduisant la voix de la population aux consultations électorales dont les résultats sont aujourd'hui contestés par la junte militaire.

Car la situation actuelle découle de ce paradoxe : alors même que le cadre constitutionnel verrouillait toute modification intempestive, les concepteurs de ce texte - inconnus par ailleurs - ont oublié un détail : les élections libres pourraient donner une écrasante majorité à une opposition unie. Les verrous imaginés subsistent mais deviennent beaucoup plus fragiles dès lors que l'opposition se structure et s'appuie sur une société civile qui comprend qu'il existe une alternative au gouvernement militaire n'est pas la seule solution possible.

La désobéissance civile a commencé ! Jusqu'où peut-elle aller ? Il y a peu de chances que les manifestations - si nombreuses et fournies soient-elles - fassent reculer le nouveau pouvoir militaire. Elles peuvent toutefois donner une idée de la capacité de résistance et du degré d'organisation de cette société civile négligée. En revanche, si les actes de résistance se traduisent par une désorganisation et un dysfonctionnement de l'administration, la situation deviendra plus complexe à gérer. Un grain de sable peut facilement venir s'insérer dans cette mécanique bien huilée.

Même au sein de l'armée, il n'est pas certain qu'une majorité soit derrière ceux qui gouvernent aujourd'hui et défendent souvent de façon sous-jacente d'importants intérêts économiques personnels. La loyauté existe mais elle possède ses limites lorsqu'elle se heurte à l'évidence d'une confiscation du pouvoir et des richesses d'un pays.

La conclusion sera peut-être longue à venir - l'étalon du temps n'est pas le même qu'en Europe - mais pour l'instant, la fin de l'histoire est loin d'être encore écrite...

**Xavier Philippe**

Constitutionnaliste, Professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

---

**P.-S.**

• AOC. 15.02.21 :

<https://aoc.media/analyse/2021/02/15/les-generaux-et-la-constitution-autopsie-du-coup-detat-en-birmanie/>