

REPUBLIQUE DU TCHAD

=====

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

=====

UNITE - TRAVAIL - PROGRES

**2^{ème} CONGRES DE LA CONFERENCE MONDIALE SUR LA
JUSTICE CONSTITUTIONNELLE**

RIO DE JANEIRO (BRESIL), 16 au 18 janvier 2011

**« Séparation des pouvoirs et Indépendance des Cours
Constitutionnelles et Instances Equivalentes »**

Conseil Constitutionnel de la République du Tchad

Mme Agnès ILDJIMA LOKIAM
Membre du Conseil Constitutionnel

Comme la plupart des pays africains d'expression française, le Tchad a hérité pour une large part de l'organisation politique, administrative et judiciaire de la France.

La Constitution de la République du Tchad adoptée par le Référendum du 31 mars 1996 et révisée par la loi constitutionnelle n°08/PR/2005 du 15 juillet 2005 a consacré le principe de la séparation des pouvoirs ainsi que l'indépendance de la justice. En effet, l'article 7 de la Constitution dit ceci « *le principe de l'exercice du pouvoir est le Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple, fondé sur la séparation des pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire.* »

L'article 141 quant à lui dispose « *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir Exécutif et du pouvoir Législatif* ».

Ces deux dispositions consacrent le principe de la séparation des pouvoirs et son corollaire, l'indépendance de la justice. La justice au sens large englobe non seulement les juridictions de l'ordre judiciaire au sens strict du terme mais également les cours constitutionnelles et les instances équivalentes. Ceci étant, le pouvoir judiciaire n'englobe pas nécessairement toutes les juridictions, que ce soit de l'ordre judiciaire ou toute autre juridiction spéciale. C'est le cas du Conseil Constitutionnel du Tchad qui ne fait pas partie de l'ordre judiciaire auquel il n'est pas soumis.

Institué par la Constitution précitée qui lui a consacré tout un titre (titre VII), il est, selon la loi organique n°019/PR/98 du 02 novembre 1998 portant Organisation et Fonctionnement du Conseil Constitutionnel, la plus haute juridiction en matière constitutionnelle. En effet, avant cette constitution, la justice constitutionnelle était exercée au Tchad par la Chambre Constitutionnelle de la Cour d'Appel.

Les dispositions qui gouvernent la justice ordinaire ne lui sont donc pas applicables. Il bénéficie d'un statut spécial

Si les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juridictions sont garantis par les textes, qu'en est-il dans la pratique ? Juridiction spécialisée, le Conseil Constitutionnel jouit-il réellement d'une indépendance totale vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif dont il doit contrôler l'activité ?

Les membres du Conseil Constitutionnel jouissent-ils d'une indépendance à l'égard de l'autorité de nomination ? Les procédures de fonctionnement mises en œuvre par les textes sont-elles suffisantes pour garantir le respect de la Constitution par les pouvoirs constitués ? C'est à ces trois questions que nous allons essayer de répondre afin de mieux cerner les contours de la justice constitutionnelle au Tchad.

I. L'Indépendance du Conseil Constitutionnel en tant qu'Institution

La Constitution de la République du Tchad a réservé son titre VII pour traiter du Conseil Constitutionnel. Celui-ci n'est pas intégré dans les dispositions concernant les pouvoirs et notamment le pouvoir judiciaire (Titre VI). Cette institution a donc un statut constitutionnel qui doit en principe renforcer son indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs. Ce statut a été complété par une loi organique n°019/PR/98 du 02 novembre 1998 portant organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel qui elle-même a subi plusieurs modifications (trois au total) depuis lors. La loi autorise au Conseil Constitutionnel d'établir son règlement intérieur et de déterminer la composition, l'organisation et le fonctionnement de ses services intérieurs (article 10 de la loi organique).

Le Conseil choisit lui-même le personnel d'appui ce qui traduit son indépendance administrative.

Le Conseil Constitutionnel jouit de l'autonomie de gestion. Le budget du Conseil Constitutionnel fait l'objet de propositions préparées par ses services, discutées en commission budgétaire et inscrites au projet de loi des Finances au titre du Conseil Constitutionnel (article 36 de la loi organique).

En matière électorale, le budget est établi par le Conseil et soumis directement au Président de la République.

Les membres jouissent d'un privilège de juridiction, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas être poursuivis pendant la durée de leur mandat. Sauf en cas de flagrant délit, aucune poursuite, arrestation, détention et aucun jugement en matière pénale ne peuvent avoir lieu à l'encontre des membres du Conseil Constitutionnel sans avis préalable des deux tiers (2/3) (2/3) de leurs membres.

Des dispositions constitutionnelles et légales précisent que les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours et qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles.

Malgré ces dispositions, l'indépendance du Conseil Constitutionnel n'est pas totalement garantie du moment où des difficultés surgissent souvent au niveau de l'application. Le cas le plus fréquent est celui de l'exécution du budget. Pour l'exécution de certains chapitres inscrits à leur budget, le Conseil rencontre souvent des difficultés auprès des services du Ministère des Finances.

II. L'Indépendance des Juges Constitutionnels

Cette indépendance doit être examinée à la lumière des statuts qui régissent les juges constitutionnels, de l'autorité de nomination, des conditions de formation, d'âge et d'expérience professionnelle, de leur mandat (limité à un nombre d'années déterminé), des incompatibilités auxquelles ils sont soumis et des obligations spécifiques (devoir de réserve).

A l'origine, c'est à dire avant la révision constitutionnelle, les juges constitutionnels au Tchad devraient être désignés par le Président de la République (03), le Président de l'Assemblée (03) et le Président du Sénat (03). Chacune des trois autorités désignant un magistrat et deux (02) juristes de haut niveau. Il se trouve que le Sénat n'a jamais vu le jour et c'est ainsi qu'avec la révision de la Constitution en 2005, les autorités de désignation ne sont plus que deux : le Président de la République désigné cinq (05) membres dont deux (02) magistrats et trois (03) juristes et le Président de l'Assemblée Nationale quatre (04) membres dont un (01) magistrat et trois (03) juristes.

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.

Ceci aura pour effet de limiter l'entrée au Conseil Constitutionnel des jeunes cadres inexpérimentés. Néanmoins il serait intéressant de mettre une limite d'âge car au Tchad, après avoir occupé des postes de responsabilité à un haut niveau, quand l'intéressé regagne son corps d'origine, il a de la peine à se faire « réintégrer ».

C'est peut être ce qui explique l'attitude de certains membres du Conseil Constitutionnel qu'au lieu d'être rigoureux préfèrent adopter un comportement assez souple envers l'autorité de nomination qu'ils sont censés contrôler, car de toutes les façons, c'est toujours elle (et surtout l'exécutif) qui pourra lui redonner une autre chance quand son mandat au Conseil Constitutionnel prendra fin.

Il faudra peut être limiter l'accès au Conseil Constitutionnel aux cadres (Juristes et Magistrats) en fin de carrière de telle sorte qu'à la fin de leur mandat unique de neuf (09) ans, ils soient admis à la retraite ou qu'ils s'y rapprochent le plus.

La qualité de magistrat ou de juriste de haut niveau exigée par notre constitution est selon nous un avantage et une garantie qu'il faut préserver car il faut quand même des techniciens expérimentés du droit pour l'exercice de la justice constitutionnelle.

La Constitution prévoit en son article 162 que les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel sont incompatibles avec la qualité de membre du gouvernement, l'exercice de tout mandat électif, de tout emploi public et tout autre activité lucrative. Pour mieux garantir leur indépendance et les mettre à l'abri de toute tentation, le traitement des membres du Conseil Constitutionnel a été relevé depuis quelques années et ils sont alignés au même niveau que les membres du gouvernement.

Lorsqu'un juge constitutionnel manque aux devoirs de sa fonction, la procédure disciplinaire n'est engagée qu'avec l'accord de la juridiction elle-même. Les membres du Conseil Constitutionnel doivent s'acquitter fidèlement de leur charge, dans le strict respect de leurs obligations de neutralité et de réserve, de se conduire dignement et loyalement dans l'accomplissement de leur mission.

III. Les Procédures de Fonctionnement du Conseil Constitutionnel

En ce qui concerne les procédures de fonctionnement du Conseil Constitutionnel du Tchad, deux remarques fondamentales s'imposent :

- **Au niveau de la saisine :**

Il y a d'abord l'absence d'auto-saisine et la limitation de catégorie des personnes habilitées à saisir le Conseil Constitutionnel.

En effet, ne peuvent saisir le Conseil Constitutionnel que le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale ou un dixième (1/10) des membres de l'Assemblée Nationale quand il s'agit de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation (article 165 de la Constitution).

En matière des élections Législatives et Présidentielles ce sont les candidats et les partis politiques ayant présenté une liste de candidats qui peuvent saisir le Conseil Constitutionnel en contestation d'une candidature ou des résultats d'une élection.

Tout citoyen peut également soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant une juridiction dans une affaire qui le concerne. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit le Conseil Constitutionnel qui doit prendre une décision dans un délai maximum de quarante cinq (45) jours (article 166 de la Constitution).

Il serait souhaitable de permettre à la plus haute juridiction en matière constitutionnelle de s'autosaisir et également ouvrir la saisine à d'autres catégories de citoyens.

- **Au niveau de l'application des décisions du Conseil Constitutionnel**

Il y a également un problème à ce niveau. Même si la Constitution dans son article 169 déclare que les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucuns recours » et « qu'elles s'appliquent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives, militaires et juridictionnelles » rien n'est prévu pour le cas où ces autorités refusent de se soumettre à la décision du Conseil Constitutionnel.

Il est même déjà arrivé une fois qu'une décision du Conseil Constitutionnel n'ait pas pu s'imposer aux autres pouvoirs comme il se doit. Il s'agit de la décision n°002/CC/SG/06 du 17 février 2006 sur la loi constitutionnelle portant prorogation de la législature en cours.

Pour le reste, la procédure devant le Conseil Constitutionnel est écrite et non contradictoire. Les séances ne sont pas publiques et les intéressés ne peuvent demander à y être entendus.

Le nom du membre rapporteur qui prend en charge l'instruction du dossier doit être tenu au secret mais dans la réalité il y a souvent des fuites et les intéressés savent exactement qui a instruit leur dossier. Cela comporte un risque pour les membres et conduit à s'interroger sur la probité des membres du Conseil Constitutionnel eux-mêmes.

En conclusion, la juridiction constitutionnelle est-elle véritablement indépendante des pouvoirs exécutif et législatif ? Si par rapport au pouvoir législatif, l'indépendance est plus grande, il n'en est pas de même du pouvoir exécutif dont elle dépend pour l'adoption et l'exécution de son budget. Une attention particulière doit être portée sur un phénomène déterminant dans le jeu politique et dont la Constitution ne parle pas ou très peu. C'est l'influence partisane qui a atteint toutes les sphères de décisions politique et administrative du pays.

En effet comme l'a si bien souligné Monsieur P. ARDANT « *que devient donc la séparation des pouvoirs lorsque le Gouvernement n'est que l'émanation du parti, ou de la coalition des partis, majoritaire au Parlement ? Peut-on alors parler d'indépendance et même de contrôle ? En réalité, le pouvoir est alors concentré entre les mains du parti majoritaire au Parlement et même de ses principaux dirigeants* » *.

C'est pourquoi l'autorité et l'indépendance du juge constitutionnel sont essentielles dans les périodes où le Législatif et l'Exécutif sont contrôlés par la même majorité comme c'est le cas au Tchad en ce moment, surtout que l'autorité de désignation du juge constitutionnel émane de ces deux pouvoirs.

Une fois désigné, le juge constitutionnel doit s'atteler à asseoir son indépendance et ainsi se faire respecter par les deux autres pouvoirs. Pour cela, il doit exploiter toutes les garanties que lui offre la Constitution et s'autodiscipliner pour gagner la confiance des citoyens.

* Philippe ARDANT "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel" 12^{ème} éditions, LGDJ, septembre 2000.

