RÉPUBLIQUE DU TCHAD

UNITÉ - TRAVAIL - PROGRÈS

GUIDE PRATIQUE DE LÉGISTIQUE

Première édition

2022

RÉPUBLIQUE DU TCHAD

UNITÉ - TRAVAIL - PROGRÈS

CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION

PRÉSIDENCE DU CONSEIL

PRIMATURE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

HAUT COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉLABORATION
DES GUIDES DE LÉGISTIQUE ET DE RÉDACTION
ADMINISTRATIVE

COMITÉ TECHNIQUE

SOUS-COMITÉ DE LÉGISTIQUE

GUIDE PRATIQUE DE LÉGISTIQUE

Adopté par

Le Décret N° 3001/PCMT/PMT/SGG/2022 du 21 septembre 2022, portant sur le Guide pratique de légistique et sur le Guide pratique de rédaction administrative et de la Charte graphique de l'Etat.

Première édition, 2022

PRÉFACE

L'État de droit est celui dans lequel toutes les institutions et leurs actions sont régies par la loi prise dans son acception large. C'est ce qui le distingue d'un État policier caractérisé par la force et l'anarchie. Depuis l'avènement de la démocratie au Tchad, le 1er décembre 1990, le pays a connu une forte activité législative et règlementaire qui lui a permis d'asseoir un ordre juridique dont la densité s'affirme chaque jour davantage.

La dynamique démocratique en marche dans notre pays est largement tributaire des choix normatifs et surtout de la qualité des textes législatifs et règlementaires que produisent nos administrations. En effet, en tant que plateformes porteuses de nos espérances en matière d'organisation, de vouloir vivre ensemble (dans la paix et la sécurité) et de développement, les lois et règlements que nous produisons doivent obéir aux exigences de nécessité, de pertinence, de clarté et de cohérence, conditions sine qua non de leur efficacité.

C'est en pleine conscience de cette nécessité et tirant les leçons des pratiques peu orthodoxes en matière d'édiction des actes normatifs que le Gouvernement de transition a initié les travaux de production du présent Guide légistique et veillé, avec l'aide des partenaires et l'abnégation d'une équipe d'experts tchadiens, à ce qu'ils soient menés à leur terme. L'élaboration de ce Guide répond ainsi à une double nécessité : d'une part, mettre à la disposition des services publics un outil de travail et un document de référence en matière d'édiction des actes législatifs et règlementaires ; d'autre part, impulser un renouveau normatif par l'amélioration de la qualité de nos lois, gage de leur pleine applicabilité.

Cette première édition du Guide est le fruit du travail d'une équipe de cadres tchadiens, désignés pour leurs savoirs avérés et leurs riches expériences respectives en matière d'élaboration de tels documents. Rédigée dans un style simple et accessible aux agents de l'Etat, le Guide se veut un document pratique, qui contient de nombreux exemples pertinents et de précieuses références qui en font un véritable vade mecum à la disposition des personnels des services publics.

La fabrique des normes n'étant pas un domaine figé, ce Guide est un document dynamique, appelé à connaitre des relectures ultérieures pour tenir compte des évolutions qui feront jour. Le Secrétariat général du gouvernement veillera à cette mise à jour régulière.

Ce travail n'aurait pas été possible sans les appuis techniques et financiers apportés par l'Ambassade de France au Tchad et la représentation du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) au Tchad. Puissent-elles trouver ici l'expression de notre gratitude.

Premier ministre, Chef du gouvernement de transition



PAHIMI PADACKE ALBERT

MOT DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉLABORATION DU GUIDE

La volonté de mettre à la disposition des services publics tchadiens un guide de légistique, document de référence en matière de conception, d'élaboration et de rédaction des textes normatifs, est portée au plus haut niveau par les autorités de la République. Le Haut Comité chargé de l'élaboration des guides de légistique et de rédaction administrative que je préside est placé sous la supervision personnelle du Premier ministre, Chef du gouvernement, en sa qualité de Chef de l'Administration. Cela témoigne d'une forte implication des autorités de transition au premier rang desquelles le Président du Conseil Militaire de Transition, le Général d'Armée Mahamat Idriss DEBY ITNO.

Le Secrétariat général du gouvernement assure la tutelle de l'ensemble des travaux d'élaboration des guides conduits par le Comité technique et les Sous-comités. Cette mission est d'autant exaltante et audacieuse que les services publics doivent désormais, avec ce Guide pratique de légistique, se débarrasser des mauvaises pratiques qui ont entaché la qualité de nos textes normatifs jusque-là. La validation du Guide par la haute administration traduit la volonté du gouvernement d'imprimer une nouvelle marque en ce qui concerne les textes en tant qu'outils de mise en œuvre de l'action publique et de communication avec les citoyens qui en sont les bénéficiaires et qui sont de plus en plus exigeants.

Mais, le pari n'est pas gagné pour autant. Le vrai défi reste l'appropriation du Guide par les agents publics en vue de son utilisation réelle par les services publics. Le Secrétariat général du gouvernement continuera d'être le principal levier dans la mise en œuvre de cette volonté politique qui vise à doter le pays d'une administration publique moderne et performante, à même de relever les défis du moment et ceux à venir. J'exprime la détermination de mon département dans la mise en œuvre du Guide et j'attends de l'ensemble de ses acteurs et des utilisateurs une réelle volonté de changement de certaines pratiques avec pour seul objectif la satisfaction des besoins de nos concitoyens.

En effet, le présent Guide qui sera produit dans les deux langues officielles, ne sera utile et n'atteindra son objectif que s'il est réellement utilisé comme un document d'orientation au quotidien entre les mains du fonctionnaire. Un véritable travail de vulgarisation auprès des services aussi bien centraux que déconcentrés de l'Etat s'impose. Ce travail est un challenge pour le gouvernement et surtout pour mon département. Les partenaires techniques et financiers du Tchad sont invités à continuer à accompagner les acteurs nationaux pour relever ce défi qui demeure immense.

L'élaboration de ce Guide a été une œuvre de sacrifice des membres des différents organes techniques, notamment le Comité technique et le Sous-comité qui ont traduit en actes la volonté politique de renforcer les compétences techniques et la performance de l'Administration. Je voudrais leur exprimer toute la gratitude et les remerciements du gouvernement.

Les conseils et orientations avisés, les avis éclairés et les corrections pertinentes de Monsieur MICHEL Jérôme, Conseiller d'Etat français, expert en légistique, tout au long de la conception et de la rédaction de ce document, ont été d'un inestimable apport. Qu'il en soit ici vivement remercié.

Ministre Secrétaire général du gouvernement,
Chargé de la promotion du bilinguisme dans l'Administration et
des Relations avec le Conseil National de Transition



HALIKI CHOUA MAHAMAT

AVANT-PROPOS

Pourquoi un guide de légistique ?

Assurément, c'est normal de se poser cette question. La réponse est pourtant simple : la rédaction de la loi n'est pas l'affaire des juristes seuls, tout comme la légistique n'est pas du domaine exclusif des techniques juridiques.

Définie comme l'art de rédiger le droit, la légistique permet une meilleure élaboration des textes à même d'assurer aux citoyens la clarté, la précision et la concision nécessaires à la stabilité et à la sécurité juridiques, indispensables au bon fonctionnement d'un État démocratique.

En tant que science appliquée visant à l'amélioration de la qualité du droit, la légistique a désormais une place reconnue dans les politiques de modernisation de l'action publique. L'amélioration attendue de la qualité du droit suppose, cependant, la mise à la disposition des rédacteurs des textes normatifs d'un document de référence leur permettant de traduire en actes les préceptes du « mieux légiférer ». C'est dans ce même souci d'amélioration de la qualité du droit que l'École Nationale d'Administration (ENA) a initié des formations en légistique à l'attention des professionnels du service public.

Il s'agit bien d'un champ assez récent que l'ENA a intégré dans ses curricula de formation des agents publics. Cette discipline pose ainsi plusieurs questions auxquelles cet ouvrage entend apporter des réponses.

Enrichi par les expériences respectives d'anciens et actuels éminents rédacteurs des textes normatifs tchadiens, ce Guide s'attache à orienter les cadres et agents de l'État en méthodes et techniques d'élaboration des actes normatifs d'une part, et renforcer leur compréhension des étapes et procédures de leur adoption, d'autre part.

Avec la présentation de l'ensemble des « bonnes pratiques » de rédaction, ce Guide a pour objectif d'accompagner pas à pas le praticien sur le chemin de l'élaboration de la norme. Toujours pédagogique, il permet à l'utilisateur de comprendre les différentes étapes du travail de rédaction à partir des questions que celui-ci doit se poser - et auxquelles il doit répondre - avant de prendre la plume : un texte est-il indispensable ? Comment évaluer l'utilité du texte envisagé au regard de l'inflation normative et de l'état du droit antérieur ? Quel texte prendre (loi, décret, arrêté, circulaire,...) ? Quelles règles de droit respecter en fonction de la nature du texte envisagé ? Comment rendre le texte efficace ? Comment organiser l'entrée en vigueur de la norme ? Quelles sont les règles de fond et de forme à respecter ? Le présent Guide intègre aussi quelques « modèles de textes » tchadiens et étrangers faisant école, tantôt pour inspirer l'utilisateur, tantôt pour mettre en exergue les lacunes à éviter.

L'élaboration et la rédaction du texte doivent obéir aux règles et principes de forme et de fond, aux procédures, tant en ce qui concerne les lois que les règlements sans oublier celles de leur entrée en vigueur. Le présent Guide doit être fortement vulgarisé auprès des agents de l'État afin de leur permettre de s'approprier les techniques d'élaboration des textes normatifs. Ce n'est qu'à ce prix que l'on peut harmoniser et uniformiser nos lois et règlements.

L'idéal de la vie n'est pas l'espoir de devenir parfait,
c'est la volonté d'être toujours meilleur.
[Ralph Waldo Emerson]

Directeur général de l'ENA
Président du Comité technique



SÉNOUSSI HASSANA ABDOULAYE
Juriste et énarque

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

ADETIC : Agence de Développement des Technologies de l'Information et de la Communication

CE : Conseil d'État

CEFOD : Centre d'Étude et de Formation pour le Développement

CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CLBC : Cellule de la Législation Bilingue et des Conseils

CNS : Conférence Nationale Souveraine

CS : Cour suprême

ENA : École Nationale d'Administration

ENAM : École Nationale d'Administration et de Magistrature

HAMA : Haute Autorité des Médias et de l'Audiovisuel

IST : Infection Sexuellement Transmissible

MATD : Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

MEF : Ministère de l'Économie et des Finances

MF : Ministère des Finances

MFPT : Ministère de la Fonction Publique et du Travail

MFPTDS : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et du Dialogue Social

MFPTE : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi

MSPI : Ministère de la Sécurité Publique et de l'immigration

MTSR : Ministère des Transports et de la Sécurité Routière

ONECS : Office National des Examens et Concours du Supérieur

PCMT : Président du Conseil Militaire de Transition

PM : Premier Ministre

PMT : Premier Ministre de Transition

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PR : Présidence de la République

SC : Société civile

SGG : Secrétariat général du gouvernement

UE : Union européenne

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE III

MOT DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ CHARGÉ DE L'ÉLABORATION DU GUIDE IV

AVANT-PROPOS V

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS VI

TABLE DES MATIÈRES 1

INTRODUCTION 5

PARTIE I : CONCEPTION DES TEXTES NORMATIFS 7

SOUS-PARTIE 1 : QUESTIONS PRÉALABLES 8

1.1 NÉCESSITÉ DU TEXTE 8
- 1.1.1 Éviter l'inflation législative 8
- 1.1.2 Donner un contenu normatif au texte en projet 8
- 1.1.3 Connaître l'état du droit antérieur 9

1.2 NATURE DU TEXTE À PRENDRE 11

1.3 SITUATION EN CAUSE 12
- 1.3.1 Étude d'impact 12
- 1.3.2 Problème à résoudre 14
- 1.3.3 Objectifs et buts de la réglementation 15
- 1.3.4 Recherche des solutions 16

SOUS-PARTIE 2 : RÈGLES DE RÉDACTION DES TEXTES NORMATIF 17

2.1 RÈGLES DE FORME 17
- 2.1.1 Subdivisions 17
- 2.1.2 Contenu de la norme 19
- 2.1.3 Contreseing ministériel 20
- 2.1.4 Langage 21
- 2.1.5 Annexes 22

2.2 RÈGLES DE FOND 22
- 2.2.1 Partie introductive des textes normatifs 22
  - *2.2.1.1 Objet et champ d'application 22*
  - *2.2.1.2 Définitions légales 23*
  - *2.2.1.3 Timbre, titre et préambule 24*
- 2.2.2 Partie principale de la norme 31
  - *2.2.2.1 Droits et obligations 31*
  - *2.2.2.2 Procédure 32*
  - *2.2.2.3 Sanctions 32*

2.2.3 Partie finale 34
2.2.3.1 Normes dérogatoires 34
2.2.3.2 Normes transitoires 34
2.2.3.3 Normes abrogatoires 35
2.2.3.4 Renvois 40
2.2.3.5 Entrée en vigueur 41
a. Application dans le temps 42
b. Application dans l'espace 43
2.2.4 Modification d'un texte existant 44
2.2.4.1 Préalables à la modification d'un texte 44
2.2.4.2 Techniques de rédaction des modifications 44
2.2.4.3 Modification de plusieurs dispositions dans un même texte 46
2.3 PRÉSENTATION DU TEXTE NORMATIF 49
2.3.1 Exposé des motifs 49
2.3.2 Rapport de présentation 51

PARTIE II : HIÉRARCHIE DES NORMES 54

SOUS-PARTIE 1 : CLASSEMENT DES NORMES JURIDIQUES 55

1.1 NORMES CONSTITUTIONNELLES 55
1.1.1 Constitution 55
1.1.2 Principes à valeur constitutionnelle 56
1.2 TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX 56
1.3 LOIS ET ORDONNANCES 57
1.4 RÈGLEMENTS 60
1.5 CODIFICATION 60

SOUS-PARTIE 2 : DOMAINES RESPECTIFS DE LA LOI ET DU RèGLEMENT 61

2.1 DOMAINE DE LA LOI 61
2.2 DOMAINE DU RÈGLEMENT 62
2.2.1 Décrets 64
2.2.1.1 Décret en Conseil des ministres 64
2.2.1.2 Décret simple 64
2.2.2 Arrêtés 65
2.2.3 Circulaires 65
2.2.4 Note interne 66

PARTIE III : PROCESSUS D'ADOPTION DES LOIS ET DES ORDONNANCES 67

SOUS-PARTIE 1 : PHASE D'ÉLABORATION DES TEXTES 68

1.1 INITIATIVE GOUVERNEMENTALE 68
1.1.1 Rôle du Secrétariat général du gouvernement 69
1.1.2 Traduction des projets des textes en français et en arabe 69
1.1.3 Saisine de la Cour suprême 70
1.1.4 Inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres 70

1.1.5 Rôle de la Cour suprême....71
1.2 INITIATIVE PARLEMENTAIRE....71
1.2.1 Préalables à la rédaction d'une proposition de loi....71
1.2.2 Rôle de l'Administration parlementaire....71
1.2.3 Consultations....73
1.2.4 Recherche des coalitions....73
1.2.5 Avis du gouvernement....74

SOUS-PARTIE 2 : PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE 74

2.1 TRAVAUX LÉGISLATIFS EN COMMISSION....74
2.1.1 Ordre d'appel des amendements....75
2.1.2 Recevabilité des amendements....76
2.2 ORGANISATION DES DÉBATS EN PLÉNIÈRE....77

SOUS-PARTIE 3 : PROCÉDURE LÉGISLATIVE SPÉCIALE 78

3.1 PROCÉDURE DE DISCUSSION IMMÉDIATE....78
3.2 DISCUSSION DES LOIS DE FINANCES....78
3.3 NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI DEMANDÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE 79
3.4 DISCUSSION DES LOIS ORGANIQUES ET DES LOIS DE PROGRAMMES....80
3.5 TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX....80
3.6 PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION....81
3.7 PROCÉDURE EN MATIÈRE DE RÉFÉRENDUM....81

SOUS-PARTIE 4 : CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DES TEXTES ADOPTÉS 82

4.1 CONTRÔLE A PRIORI OU PAR VOIE D'ACTION....82
4.1.1 Textes soumis au contrôle obligatoire....82
4.1.2 Contrôle facultatif....83
4.1.3 Autorités habilitées à saisir le juge constitutionnel....83
4.2 CONTRÔLE A POSTERIORI OU PAR VOIE D'EXCEPTION....83

SOUS-PARTIE 5 : PROMULGATION 83

5.1 PROMULGATION EN PROCÉDURE NORMALE....84
5.2 PROMULGATION EN PROCÉDURE D'URGENCE....84

PARTIE IV : PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÈGLEMENTS....87

SOUS-PARTIE 1 : ACTES REGLEMENTAIRES PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE 88

1.1 DÉCRETS PRIS EN CONSEIL DES MINISTRES....88
1.2 DÉCRETS SIMPLES....89

SOUS-PARTIE 2 : ACTES RÉGLEMENTAIRES PRIS PAR LES MINISTRES 89

2.1 ARRÊTÉS MINISTÉRIELS....90
2.2 AUTRES ACTES RÉGLEMENTAIRES....90

SOUS-PARTIE 3 : ACTES INDIVIDUELS ET COLLECTIFS 90

PARTIE V : FORMALITÉS DE MISE EN VIGUEUR DES TEXTES NORMATIFS 91

SOUS-PARTIE 1 : SIGNATURE 92

SOUS-PARTIE 2 : PUBLICATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR 92

2.1 PUBLICATION 93
2.2 ENTRÉE EN VIGUEUR 93

BIBLIOGRAPHIE 95

1 OUVRAGES GÉNÉRAUX 95
2 TEXTES JURIDIQUES 95
3 GUIDES ET SUPPORTS EN LIGNE 95
4 LEXIQUES ET DICTIONNAIRES 95

ANNEXES 96

Annexe 1 : modèles de textes 96

Annexe 2 : liste des membres du Sous-comité légistique 97

Annexe 3 : liste des membres du Comité technique et du Haut Comité d'élaboration des guides de légistique et de rédaction administrative 97

Annexe 4 : décret N° 3001/PCMT/PMT/SGG/2022 du 21 septembre 2022, portant adoption du Guide pratique de légistique et du Guide pratique de rédaction administrative et de Charte graphique de l'Etate 102

INTRODUCTION

Définie comme une science appliquée, la légistique a pour objet la rédaction du droit et vise un ensemble de règles, de principes, de techniques, de méthodes et de formules qui s'appliquent aux différentes phases de la création de la norme juridique, à savoir la conception, l'élaboration, la rédaction et la mise en vigueur des textes législatifs et réglementaires. La connaissance et la maitrise de ces outils sont indispensables à la mise en place des textes de qualité.

Depuis le retour de la démocratie au Tchad, en 1990, avec comme corollaire le règne de la loi, la mise en œuvre de l'action publique se traduit par la production des normes législatives et réglementaires. Cette production s'accélère au rythme de la modernisation de l'Administration publique. Mais, pendant que la quantité des textes normatifs connaît une évolution exponentielle, la qualité laisse à désirer. Cette situation s'explique par le fait que, dans la plupart des cas, les services publics et les agents publics qui les animent n'ont pas, pour la plupart, les compétences requises, notamment en ce qui concerne la légistique, pour l'élaboration des textes normatifs de qualité.

Ainsi, la volonté de disposer d'un guide de légistique part de trois constats. Premièrement, l'enracinement de la démocratie et de l'État de droit a entrainé une accélération de la production normative. Un nombre croissant des textes législatifs et réglementaires sont produits dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement des services publics ainsi que de la gestion et de la mise en œuvre des missions qui leur sont confiées. Deuxièmement, les textes normatifs produits comportent des insuffisances et des irrégularités de fond et de forme qui demandent à être corrigées pour assurer leur pleine applicabilité. Troisièmement, la légistique est peu connue des agents publics, notamment ceux qui sont chargés d'élaborer les textes législatifs et réglementaires, et moins encore par les autres administrateurs et cadres qui ont vocation à servir l'État. Elle n'est pas enseignée dans les universités, et les écoles professionnelles d'État, sauf à l'ÉNA où son enseignement n'a débuté que très récemment.

Au Tchad, l'Administration publique a connu de nombreuses réformes axées sur la modernisation et la performance des services publics. L'un des objectifs principaux de ces réformes est, justement, d'améliorer la qualité des services publics et, partant, celle des textes que l'Administration élabore. La légistique, en tant que science ou l'art d'élaboration des textes législatifs et réglementaires, a pour vocation de guider la démarche des services publics dans la création des normes de qualité. Cette recherche de qualité à tous les niveaux s'inscrit dans le cadre de ce Guide.

Aussi ressort-il de ce qui précède une nécessité impérieuse pour l'Administration publique tchadienne de disposer d'un guide de légistique. L'objet de ce Guide est l'uniformisation des principes, règles, techniques et méthodes de création, de modification et de suppression des textes législatifs et réglementaires. Le fondement juridique du Guide est la Constitution du 31 mars 1996, adoptée par référendum suite à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) de 1993. Le Guide fait référence à plusieurs autres textes fondamentaux, notamment la Constitution du 4 mai 2018 révisée par la Loi constitutionnelle N°017/PR/2020 du 14 décembre 2020 et la Charte de transition de 2021.

Le présent Guide est la toute première édition mise à la disposition des services publics tant de l'État que des collectivités autonomes. Sa publication s'inscrit dans le cadre de la politique de modernisation de l'Administration publique en vue de satisfaire des besoins des usagers des services publics. Elle vise ainsi à contribuer à asseoir des services publics de qualité à travers la production des textes législatifs et réglementaires efficaces.

Le Secrétariat général du gouvernement, qui a pour mission, entre autres, de produire et vulgariser le présent Guide, entend en faire un document de référence nationale pour la promotion d'une culture de la qualité dans l'élaboration des textes normatifs.

Le présent Guide s'articule autour des principales parties ci-après :

Partie I : la conception des textes normatifs ;

Partie II : la hiérarchie des normes ;

Partie III : la procédure d›adoption des lois et des ordonnances ;

Partie IV : la procédure d›adoption des règlements ;

Partie V : les formalités de mise en vigueur des textes normatifs.

PARTIE I

CONCEPTION DES TEXTES NORMATIFS

PARTIE I : CONCEPTION DES TEXTES NORMATIFS

Un acte normatif est d'abord un acte de volonté, qui, comme son nom l'indique, traduit juridiquement une volonté politique. Sa création commence par sa conception et passe par deux étapes indispensables[1] : l'étape des questions (et réponses) préalables et celle du respect des règles de fond et de forme qui encadrent sa rédaction. La légistique s'intéresse tout particulièrement à l'élaboration des normes juridiques, notamment, les textes législatifs. Pourquoi faut-il une norme ? Comment concevoir cette norme ?

SOUS-PARTIE 1 : QUESTIONS PRÉALABLES

La conception d'un texte normatif doit prendre en compte un certain nombre de questions préalables. Le concepteur doit notamment se poser la question de la nécessité du nouveau texte et celle de la nature du texte à prendre en place. Il doit également se demander quelle est la situation juridique en cause.

1.1 NÉCESSITÉ DU TEXTE

Dans la démarche des questions préalables à se poser, il est indiqué de se demander si un texte (nouveau) est nécessaire. Cette question permet de répondre à trois types de problèmes : éviter une inflation législative[2], donner du contenu normatif[3] au texte en question et connaître l'état du droit antérieur.

1.1.1 Éviter l'inflation législative

L'inflation législative, un thème ancien et récurrent dans les cercles de juristes et experts, couvre deux dimensions : le nombre sans cesse croissant des textes normatifs et l'accélération du rythme de leur production. Sous cette question, il s'agit, pour le concepteur d'une nouvelle réglementation, de savoir si le texte en projet n'est pas un texte de trop.

En effet, le constat est que le volume des textes normatifs dans l'ordonnancement juridique interne semble s'accroître de manière continue. Le nombre aussi bien que la complexité toujours croissants des textes normatifs irrite la société civile et le secteur privé. Cela est de nature à menacer la sécurité juridique des citoyens et pénaliser les entreprises. D'où la nécessité pour le concepteur et le rédacteur de la nouvelle réglementation d'y veiller afin de ne pas porter atteinte à la généralité, à la cohérence et à la stabilité de la loi.

Il découle de ce qui précède qu'une évaluation préalable est nécessaire et vivement recommandée avant toute élaboration d'un texte normatif. A cet effet, les rédacteurs des textes normatifs sont incités à concevoir les fiches d'impact.

1.1.2 Donner un contenu normatif au texte en projet

Le texte en projet a-t-il un contenu normatif ? Cette question doit préoccuper le concepteur du texte car tout texte en préparation, qu'il s'agisse d'une loi constitutionnelle, d'une loi organique ou ordinaire, d'une ordonnance, d'un décret ou d'un arrêté doit avoir un contenu normatif. En d'autres termes, il doit avoir vocation à fixer des règles de droit ayant un caractère général, impersonnel, permanent et surtout obligatoire en rapport avec une situation (de droit) donnée. Il doit permettre de répondre à un certain nombre de questions. Qu'est-ce que le texte veut imposer ? À qui ? Où ? Quand ? Avec quels moyens ?

1 « Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » disait Nicolas Boileau (Homme de lettre français du 17ème siècle).
2 Une production excessive de textes sans tenir compte de la nécessité de légiférer et de l'applicabilité.
3 Contenu normatif : qui prescrit des règles et des principes juridiques obligatoires.

Le texte juridique doit permettre de distinguer « *l'intention de l'action, le possible du souhaitable, l'accessoire de l'essentiel, le licite de l'illicite*[4] ».

L'essence de la loi, au sens général, est d'énoncer de façon claire et précise les règles de droit. À cet effet, les déclarations ou proclamations qui n'ont aucune portée juridique ne doivent pas figurer dans le texte de loi qui a un caractère normatif. Elles peuvent, soit figurer dans les autres textes qui accompagnent le texte de loi, tels que l'exposé des motifs, le rapport de présentation, la note explicative, soit faire l'objet de débats à l'Assemblée nationale, en séance plénière ou en Commission parlementaire, ou de commentaires dans les médias.

La portée normative d'un texte juridique n'est pas toujours suffisante parce que le texte ne se suffit pas à lui-même. Parfois, l'adoption de textes d'application est nécessaire pour que les règles que le texte énonce reçoivent pleine application. Ainsi, les principes posés par la Constitution sont précisés ou complétés par les lois et les lois adoptées et promulguées renvoient souvent aux textes règlementaires pour les mesures d'application.

Exemples *:*

1. *La Loi organique N°22/PR/2000 du 02 octobre 2000 fixant la composition de l'Assemblée nationale, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des indemnités parlementaires en application de l'article 110 de la Constitution du 31 mars 1996 ;*
2. *L'Ordonnance N° 002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation, fonctionnement et règles de procédure devant la Cour suprême en application de l'article 169 de la Constitution du 4 mai 2018 révisée par la Loi constitutionnelle N°017/PR/2020 du 14 décembre 2020.*
3. *Le Décret N°1674/PR/SGG/2018 du 18 octobre 2018, portant organisation et fonctionnement de l'ENA en application de la Loi N° 037/PR/2014 du 24 décembre 2014 portant Réforme de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature.*

1.1.3 Connaître l'état du droit antérieur

Entreprendre la mise en place d'une nouvelle réglementation nécessite un travail préalable : un recensement minutieux et exhaustif des textes existants. Cela impose au concepteur-rédacteur de :

- tenir à jour régulièrement les textes dont il fait usage fréquemment ;
- faire une recherche « archéologique » ;
- tenir compte des annulations contentieuses pour les textes réglementaires, des décisions d'inconstitutionnalité pour les lois et des décrets d'application des dispositions invalidées par le juge constitutionnel qui figurent, en principe, dans le Journal officiel par extrait.

4 Rapport annuel du Conseil d'État français de 1991.

Constat : N° 1

- Au Tchad, contrairement à sa mission d'assurer la publication régulière et dans les délais légaux des textes normatifs, le Secrétariat général du gouvernement, à travers la Direction du Journal officiel de la République, ne tient pas à jour le bulletin des annonces légales. Cette situation rend difficile la connaissance du droit antérieur.

- La gestion des archives et de la documentation n'est pas bien assurée, notamment par la Direction des Archives et de la Documentation du Secrétariat général du gouvernement en ce qui concerne les textes législatifs et règlementaires. Cette lacune est comblée partiellement par le Centre de Formation pour le Développement (CEFOD) grâce à sa Banque Tchadienne des Données Juridiques (BTDJ), la Bibliothèque nationale et la Bibliothèque de l'ENA.

Principe à adopter :

L'Etat, à travers le Secrétariat général du gouvernement, doit se doter des moyens pour assurer la disponibilité et la régularité de la publication du Journal officiel de la République.

Le concepteur-rédacteur doit aussi connaître quelques règles par cœur :

- une loi ne peut pas disparaître par désuétude[5] ;
- seul fait foi le texte publié au Journal officiel ;
- une loi ou un règlement peut ne pas être en vigueur faute de textes d'application nécessaires ;
- une loi, même si elle renvoie à un décret, peut entrer en vigueur sans aucun texte d'application, notamment lorsque les dispositions sont claires et peuvent être mises en œuvre immédiatement ;
- « abrogation sur abrogation ne vaut », principe selon lequel l'abrogation d'une loi ou d'un décret, qui avait abrogé un texte, ne signifie pas que le texte abrogé sera remis en vigueur) ;
- « abrogation sur codification ne vaut » : lorsqu'un texte modifie ou ajoute des dispositions à un Code, l'abrogation de ce texte n'emporte pas l'abrogation des dispositions concernées du Code. Le texte une fois codifié ne peut être abrogé ou modifié qu'en intervenant directement sur le Code. ;
- les effets d'une annulation contentieuse : une annulation contentieuse signifie que le droit est remis dans son état initial. En d'autres termes, on doit considérer que le texte annulé n'a pas existé ;
- les effets d'une déclaration d'illégalité : un acte règlementaire déclaré illégal par une juridiction compétente ne peut plus recevoir application pour l'avenir mais subsiste dans l'ordonnancement juridique. Dans une telle situation, le rédacteur doit prendre une nouvelle règlementation, si nécessaire, rétroactive ;
- les effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité de la loi : une disposition législative déclarée inconstitutionnelle avant sa promulgation ne peut être promulguée. La loi est publiée sans les dispositions invalidées. Lorsqu'une loi adoptée est déclarée contraire en partie à la Constitution, elle peut être promulguée sans les dispositions déclarées inconstitutionnelles si celles-ci sont détachables. Si elles ne sont pas détachables, la loi dans son ensemble ne peut être promulguée ;
- les effets d'une déclaration d'inconventionnalité de la loi ou du règlement : ces effets sont les mêmes que ceux d'une déclaration d'illégalité. La disposition invalidée par le juge ne peut plus être appliquée. Le rédacteur doit requérir le plus rapidement possible l'avis de la juridiction suprême et, le cas échéant, modifier le droit afin d'éviter un désordre juridique ;
- l'application d'un texte illégal : un texte illégal reste toujours en vigueur tant qu'il n'est pas abrogé ou annulé. Mais il ne peut en être fait application, sauf à commettre une nouvelle illégalité ;
- les conséquences d'une modification de la législation : lorsqu'une loi crée une situation juridique nouvelle en contradiction avec des dispositions règlementaires, il revient au pouvoir règlementaire d'en tirer les conséquences en apportant, dans un délai raisonnable, les modifications à la règlementation applicable afin d'assurer le respect de la hiérarchie des normes ;

5 Désuétude : caractère d'un texte inappliqué par suite d'un défaut d'application dû parfois à l'inadaptation à la situation actuelle.

- l'entrée en vigueur des actes internationaux : l'application d'une convention internationale par le juge nécessite la vérification préalable par ce dernier de l'autorisation parlementaire ayant permis au Président de la République de la ratifier et sa transposition dans l'ordonnancement juridique interne.

Constat : N° 2

Au Tchad, de nombreux textes législatifs ne sont pas appliqués faute de textes d'application. C'est le cas de la Loi N° 006/PR/2002 du 15 avril 2002 relative à la santé de reproduction promulguée depuis 2002 mais dont les textes d'application n'ont été pris qu'environ 20 ans plus tard. C'est aussi le cas de l'Ordonnance N° 40/PR/2018 du 30 août 2018 portant statut de l'opposition démocratique qui dispose en son article 21 que : « des décrets d'application fixeront en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente ordonnance ». Aucun décret d'application n'a été pris à ce jour.

Bonnes pratiques :

Au Niger, l'Assemblée nationale a voté une résolution obligeant le gouvernement à faire accompagner les projets de loi par les textes d'application lorsque ces derniers sont prévus par lesdits projets.

Il est recommandé au parlement tchadien de se servir de l'exemple nigérien pour contribuer à résoudre le problème d'application des textes législatifs.

Une autre question fondamentale préalable à la mise en place d'une nouvelle norme concerne la nature du texte à prendre.

1.2 NATURE DU TEXTE À PRENDRE

La détermination de la nature de la norme juridique à prendre est nécessaire dans la mesure où elle permet de préciser la compétence de l'auteur de l'acte. Pour cela, on doit répondre de façon précise aux questions ci-après. S'agit-il d'une norme constitutionnelle, d'une loi (organique ou ordinaire), d'une ordonnance ou d'un règlement ? S'il s'agit d'un règlement, convient-il de prendre un décret? Lequel : un décret pris en Conseil des ministres ou un décret simple ? Ou un arrêté ?

La détermination avec précision de la nature de la norme juridique du texte en projet doit permettre d'éviter deux écueils :

- la surestimation de la norme nécessaire : il est question de savoir s'il est nécessaire de voter une loi constitutionnelle alors qu'une loi organique ou ordinaire suffit ou encore d'adopter une loi alors que des dispositions réglementaires auraient suffi. La même question peut se poser en ce qui concerne les actes réglementaires : est-ce qu'un arrêté ne suffit pas plutôt qu'un décret ? La même question peut également se poser en termes de sous-estimation, en ce sens que le concepteur pourrait penser à un texte de niveau inférieur alors qu'il en faut un de niveau supérieur ;

- l'indifférenciation : il s'agit ici de faire en sorte que le contenu d'un texte en projet ne renferme pas des normes de valeurs juridiques différentes, où par exemple se ménagent des dispositions législatives et réglementaires. Pour éviter un tel écueil, le concepteur-rédacteur doit se poser les questions suivantes : modifier la Constitution d'une loi constitutionnelle, définie comme étant une loi de révision de la Constitution adoptée selon la procédure prévue par cette dernière[6]. Les dispositions souhaitées sont-elles du domaine de la Loi ? Dans ce cas s'agit-il d'une loi organique ayant pour objet de préciser ou de compléter la Constitution ou d'une loi ordinaire ? Ou encore s'agit-il d'un règlement ?

6 Catherine Bergeal, Rédiger un texte normatif, Manuel de légistique, 7ème édition.

Lequel ? Un décret pris en Conseil des ministres ou un décret simple ? Un arrêté ? Ou encore peut-on se contenter d'un acte non-réglementaire (circulaire, note de service, communiqué, avis …) ?

1.3 SITUATION EN CAUSE

Un projet de texte (projet ou proposition de loi)[7] destiné à apporter des solutions à une situation donnée doit impérativement se baser sur une analyse correcte et complète de la situation en cause, à travers une série de questions auxquelles le concepteur doit répondre.

Avant d'entamer la rédaction d'un texte normatif, il importe pour le concepteur de procéder à une analyse méthodique et rationnelle de la problématique. En effet, puisque la loi vise l'efficacité, sa conception nécessite avant tout une connaissance approfondie de la situation considérée comme problématique, pour en déduire les objectifs concrets et la stratégie à adopter. Cette phase consiste à répondre au préalable à plusieurs questions dont l'issue du projet de texte ~~en~~ dépend : quel est le problème ? Quels objectifs vise-t-on ? Quelles sont les solutions ? Et comment les choisir, les évaluer ?

Constat : N° 3

Il est courant au Tchad que les textes normatifs soient élaborés en urgence sans une véritable analyse de la situation. Et pour cause, les ministres exigent très souvent que les projets de texte leur soient soumis dans les plus brefs délais. Cette manière de faire altère la qualité des textes normatifs.

Exemple :

La Loi N°034/PR/2015 du 30 juillet 2015, portant répression des actes de terrorisme en son article 14 a instauré la peine de mort alors que le Tchad est partie à plusieurs conventions relatives à la protection des droits humains qui interdisent la peine de mort.

Principe à adopter :

La création de tout texte normatif doit obéir à l'ensemble des règles de forme et de fond, notamment celles décrites dans le présent Guide. Cette création doit suivre les étapes indispensables, à savoir la conception, l'élaboration, la rédaction et la mise en vigueur.

Les réponses à de telles questions passent nécessairement par la réalisation d'études d'impact, la définition des problèmes à résoudre, l'identification des objectifs et des buts poursuivis ainsi que l'évaluation de la réponse à apporter au problème à travers une meilleure solution.

1.3.1 Étude d'impact

En dépit de leur importance dans l'élaboration des projets et propositions des lois ainsi que de certains projets de décrets, les études d'impact ne sont pas réalisées au Tchad. Ainsi, les projets de textes mis en circuit ne sont pas accompagnés des fiches d'impact, qui sont pourtant nécessaires pour apprécier l'analyse de leurs incidences économiques, financières, sociales, environnementales, politiques et sécuritaires.

Dans l'encadré qui suit, un extrait du Guide français pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires met en exergue l'importance de la fiche d'études d'impact.

7 Un projet de loi est un texte initié par le gouvernement et déposé au parlement pour être adopté comme loi alors qu'une proposition de loi est un texte initié par les parlementaires et soumis au parlement pour être adopté comme loi.

1. Les études d'impact sont un outil de décision permettant d'analyser les retombées potentielles de l'action publique et de communiquer en temps utile cette information aux décideurs, voire, le cas échéant, au public. Indépendamment de leur contenu, les études, par les moyens mis en œuvre pour les réaliser (recueil de données, consultations publiques, etc.) et la participation de l'administration à leur réalisation, constituent un instrument de changement du processus même de réglementation et de son rôle dans l'action publique.

Elles doivent donc être réalisées le plus précocement possible dans le processus de décision.

Une étude d'impact n'est pas :

- un exposé des motifs ou un rapport de présentation ;
- un document se bornant à présenter les avantages que l'on attend de la réglementation future ;
- une fiche décrivant succinctement les conséquences présumées d'un texte.

2. La nécessité de réaliser une étude d'impact est systématiquement appréciée :

- en ce qui concerne les décisions pouvant conduire à la rédaction d'un projet de loi, au stade de la réunion interministérielle organisée pour trancher entre les différentes options envisagées pour mettre en œuvre une action publique dans un domaine déterminé (*voir fiche 1.1.1 Questions préalables)* ;
- en ce qui concerne les décrets d'application des lois, lors de la réunion interministérielle suivant immédiatement la promulgation de la loi.

Toutefois, le ministère principalement intéressé peut décider, de sa propre initiative, le cas échéant en application des dispositions de sa charte de qualité de la réglementation, de réaliser une étude d'impact sur tout projet qui lui paraît le mériter.

Une étude d'impact se révèle la plupart du temps nécessaire lorsque l'action envisagée est susceptible d'affecter de manière significative la situation des administrés (personnes physiques ou entreprises) et traduit de véritables choix d'opportunité. De ce fait, l'étude peut ne porter que sur les aspects du projet qui appellent des choix. A contrario, une étude d'impact sera généralement inutile lorsque l'autorité compétente ne dispose que d'une marge d'appréciation très limitée, notamment parce qu'il s'agit de prendre les dispositions requises pour l'application d'une loi ou la transposition d'une directive qui ont déjà tranché les principales questions et de définir les solutions pratiques à mettre en œuvre.

3. L'étude d'impact est réalisée avec le concours de l'ensemble de ses services par le ministère responsable du projet, qui peut également faire appel aux services compétents des autres ministères, notamment aux corps d'inspection et de contrôle ainsi qu'aux directions ou services ayant une pratique générale de l'évaluation et des compétences en matière micro ou macro-économique.

L'étude est entreprise sur la base d'un cahier des charges (liste des questions, services participants, calendrier).

On trouvera, sur la méthodologie des études d'impact, de plus amples renseignements dans le rapport « Pour une meilleure qualité de la réglementation » remis au Premier ministre en mars 2004 et qui peut être consulté sur le site de la Documentation française.

Version du 6 juin 2005.

Bonnes pratiques :

Les projets et propositions de lois et certains projets de décrets sont accompagnés de fiches d'impact pour évaluer les incidences économiques, financières, sociales, environnementales desdits projets ou propositions. La fiche d'études d'impact est un document à part entière qui vient s'ajouter aux autres documents qui accompagnent un projet de texte normatif.

1.3.2 Problème à résoudre

La définition du problème à résoudre permet de déterminer pourquoi une situation de fait doit être soumise à une réglementation. L'analyse de la situation doit permettre au concepteur de la norme de faire ressortir le problème à résoudre ou la situation à améliorer. Il est important pour le concepteur de préciser dans cette phase, les éléments et les causes connus du problème ou de la situation. C'est pourquoi, « *l'édiction des textes nouveaux devrait s'accompagner d'une vérification très attentive de la réalité des besoins auxquels ils sont censés répondre*[8] ». Pour ce faire, il importe avant tout de clarifier le problème issu du débat politique à travers un certain nombre de questions :

- **nature** : en quoi consiste le problème ?
- **causes** : à quoi faut-il attribuer le problème ? Dans quelles conditions est-il apparu et quelles en sont les causes ?
- **dynamique** : peut-on observer une évolution du problème (caractéristiques, périodicité, régularité) ?
- **durée** : le problème est-il durable ou temporaire ?
- **effets** : qui est concerné par ce problème et dans quelle mesure ?
- **conséquences d'une non-intervention** : que se passerait-il en cas de non-intervention ? De quelle manière et dans quelle mesure cela aurait-il des effets dans d'autres domaines (personnel, financier, etc.) ?

A l'issue de ces interrogations, si le concepteur constate que la norme existe, mais qu'elle est de fait inappliquée, il faudra, avant de renforcer les sanctions, analyser avec soin les motifs de son inapplication : la responsabilité n'en incombe-t-elle pas aux pouvoirs publics qui n'ont pas pris les textes d'application nécessaires, ou bien ne veillent pas à leur application ? La norme n'est-elle pas trop complexe ? Les sanctions ne sont-elles pas disproportionnées ? La norme est-elle suffisamment connue et/ou comprise ? Est-elle socialement acceptée ?

8 Conseil d'État français, rapport public de 1983

Constat : N° 4

1- De nombreuses dispositions de la Loi N° 010/PR/2010 du 10 juin 2010, portant lutte anti-tabac restent inappliquées notamment celle relative à l'interdiction de fumer dans les lieux publics.
2- L'Ordonnance N°006/PR/2015 du 14 mars 2015, portant interdiction du mariage d'enfants peine à s'appliquer.

Les raisons de l'inapplication de ces textes sont multiples. On pourrait citer entre autres :

- la méconnaissance de ces textes par les citoyens, en particulier les groupes cibles ;
- la non vulgarisation de ces textes ;
- le manque de dénonciation des violations de ces textes ;
- le laxisme de l'Administration publique…

Principe à adopter :

En plus du respect des règles en la matière, la création des textes normatifs doit faire l'objet, d'une part, d'une plus large consultation possible en amont et, d'autre part, d'une large vulgarisation en aval pour faciliter son appropriation et sa mise en application.

Si toutefois, le concepteur constate que la norme n'existe pas encore et que les difficultés ne peuvent être résolues par son édiction, alors il n'hésitera pas à les résoudre par d'autres voies : actions d'information ou de persuasion, négociation avec les partenaires sociaux, convention, meilleure organisation des services.

Malgré tout, si le concepteur estime que l'édiction d'une norme nouvelle reste la seule solution au problème, alors, il doit définir les buts et les objectifs du texte à prendre.

1.3.3 Objectifs et buts de la réglementation

Après avoir procédé à l'analyse de la situation juridique objet de la réglementation, le concepteur du texte doit se faire une idée de la situation désirée. Idéalement, les buts et les objectifs à atteindre sont mentionnés dans les cahiers de charges et le mandat qui lui sont confiés. Alors qu'ils expriment le choix politique d'une perspective, ces buts et objectifs ne sont pas souvent clairs pour permettre au concepteur de déduire une stratégie d'action. C'est pourquoi, celui-ci doit soumettre au décideur (généralement le ministre) les questions qui surgissent au fur et à mesure de l'élaboration de la norme et, en particulier, les différentes options juridiques qui peuvent s'offrir.

Afin de mieux définir ces objectifs, il est conseillé de répondre aux questions suivantes, si possible, dans l'ordre :

- quels sont les objectifs (hypothèse de départ) à la base du mandat ?
- quels sont les objectifs généraux du projet de texte ?
- quel est le but précis et concret de la nouvelle réglementation ?
- que faut-il éviter ?
- quels personnes/objets/biens sont censés être concernés/protégés/stimulés par la réglementation ?
- quels intérêts sont touchés et de quelle manière ?
- à qui s'adresse l'acte législatif ou réglementaire (particuliers, organisations, autorités, collectivités publiques) ?
- comment le but doit-il être atteint ?
- de quelle façon la réglementation en vigueur sera-t-elle touchée par la réglementation prévue ?
- les normes prévues pourraient-elles influer sur la réalité sociale conformément aux objectifs fixés, et si oui, dans quelle mesure ?

Une fois la recherche des objectifs effectuée, il est possible de constater que, soit certaines données économiques ou sociales ne permettent pas d'atteindre les objectifs visés, soit l'existence des règles dans le même domaine ou dans un autre domaine rend superflue l'édiction d'une nouvelle réglementation.

1.3.4 Recherche des solutions

Avant de décider de l'élaboration du projet de la norme, le concepteur doit procéder à l'étude de diverses solutions susceptibles de lui permettre d'atteindre les objectifs visés. S'il opte pour la réglementation, il doit s'engager dans un processus de planification, d'analyse et de consultation du public conformément à la politique de réglementation en vigueur. La disponibilité d'un large éventail de mécanismes, au-delà de la réglementation traditionnelle, permet de choisir l'approche la plus efficace pour atteindre un objectif politique donné. L'expérience montre qu'il faut une démarche active pour surmonter l'inertie souvent propre aux administrations. La première réaction à un problème est souvent de réglementer. Le large éventail des solutions alternatives à la réglementation inclut les accords volontaires, la normalisation, l'évaluation de conformité, l'autoréglementation dans des secteurs comme la gouvernance d'entreprise, les marchés financiers ou des services professionnels.

Évaluation des solutions :

1. Présentation de deux ou trois options possibles pour atteindre l'objectif : l'option « réglementaire » et une ou deux options parmi les autres instruments d'action publique : incitations financières, négociation conduisant à un texte conventionnel, adoption de normes ou mise en place de mécanismes de certification entièrement privés, codes de bonne conduite négociés, par exemple, avec un secteur professionnel, information ou communication. Le cas échéant, cette présentation s'appuiera sur l'analyse des raisons pour lesquelles les textes actuels sont « insuffisants » :
   - ✓ Identification des avantages et des inconvénients de chacune des options : analyse sommaire des coûts et bénéfices, description des effets attendus, calendrier de mise en œuvre ;
   - ✓ Raisons pour lesquelles telle ou telle option est privilégiée.
2. L'étude d'options n'a de sens et de réel intérêt que pour les projets de décision pour lesquels l'autorité compétente dispose d'une certaine marge d'appréciation. Si cela sera toujours le cas s'agissant de la décision pouvant conduire, parmi les options possibles, au dépôt d'un projet de loi, il paraît à première vue en aller différemment de celle consistant seulement à fixer le contenu d'un texte réglementaire pris pour l'application de textes de niveau supérieur. Toutefois, une étude, même sommaire, peut s'avérer utile dans ce dernier cas, pour éclairer l'auteur de la décision dans l'utilisation du pouvoir d'appréciation dont il dispose la plupart du temps. Pour ne prendre qu'un exemple, entre la fixation d'une procédure précise et assortie de sanctions par le texte et la définition avec le public intéressé ou ses représentants de bonnes pratiques ayant la même finalité, l'étude peut permettre de trancher, à condition évidemment que la deuxième solution soit juridiquement permise.

   En définitive, la démarche consiste à se poser les questions de savoir pourquoi un texte est préférable à une autre solution et, si ce texte est nécessaire, pourquoi chacune des normes qu'il se propose de fixer est elle-même nécessaire et optimale. Elle n'est donc pas limitée aux textes de niveau supérieur, comme les projets de loi, mais se justifie également pour la plupart des décrets, voire pour certains arrêtés.

3. L'étude d'options est élaborée par le ministère responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la décision envisagée. Elle peut servir de base, le cas échéant, aux discussions interministérielles, afin de permettre de recueillir des données utiles pour la description de la situation de référence et de préciser le contenu ainsi que les avantages et inconvénients des différentes options en présence.

Extrait du *Guide français pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires* (2005)

SOUS-PARTIE 2 : RÈGLES DE RÉDACTION DES TEXTES NORMATIFS

De manière générale, avant de commencer la rédaction du texte envisagé, il est important de déterminer précisément la situation juridique existante et rechercher dans quels domaines existent des contradictions, des lacunes, des imprécisions, des recoupements et des conflits d'objectifs. En comparant le droit en vigueur et le texte envisagé, il est possible de déceler d'éventuelles contradictions. Au Tchad, l'éparpillement des textes dû au manque de recueil de textes et de leur suivi rend une telle entreprise difficile.

De manière précise, l'élaboration et la rédaction d'un texte normatif font appel à des règles de forme et de fond qui vont faire l'objet de la présente sous-partie.

2.1 RÈGLES DE FORME

Il n'existe pas de plan-type de structuration d'un texte normatif. Chaque modèle de texte varie en fonction du projet lui-même et notamment de ses spécificités. Toutefois, il existe des constantes, des fondamentaux à suivre. Ainsi, ce qui est général précède le particulier, l'important le moins important, la disposition substantielle précède celle de procédure, la règle précède la dérogation, l'obligation la sanction. En général, dans le cas d'un texte étendu, il est recommandé de grouper les normes en trois parties : **partie introductive, partie principale et partie finale.**

De manière fondamentale, la norme doit se conformer aux règles de structures qui fixent sa présentation extérieure, notamment ses subdivisions (intitulés des différentes parties du texte), son contenu, le langage (à utiliser ou à éviter), le contreseing et les annexes.

2.1.1 Subdivisions

Les subdivisions du texte doivent être faites de manière exacte et concise car elles contribuent à son intelligibilité et à sa clarté (Cf. l'encadré ci-dessous).

Division en titres, chapitres, sections et articles

Un texte long ou traitant de sujets multiples est normalement divisé en titres, chapitres, sections et articles. Seuls les Codes justifient, en amont des titres, une division en parties et en livres.

Dans un texte court ou relatif à un sujet unique, le recours à la seule subdivision en articles est le plus souvent suffisant. Encore doit-il être relevé que pour un décret dont le seul objet est de modifier plusieurs articles d'un même décret, il peut être utile, si le décret modificatif doit comporter des dispositions particulières d'entrée en vigueur des diverses modifications, de prévoir deux chapitres : un chapitre I[er] consacré aux « *dispositions modifiant le décret N°…….du……* » et un chapitre II consacré aux « *dispositions finales* » et réglant la question de l'entrée en vigueur des dispositions modifiées.

Dans un même texte, un chapitre peut comporter des sections et un autre, non.

La division en « paragraphes » ou le recours au signe « § » sont à proscrire, à moins qu'ils ne se trouvent déjà utilisés dans le texte où l'on propose d'insérer une division correspondante.

Exemple : le Décret N° 98-1148 du 16 décembre 1998 qui ajoute un « *paragraphe 4* » à l'article 72 du Décret N° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, et qui comporte de très nombreuses subdivisions en paragraphes.

L'unité de base d'un texte normatif est l'article. Il est souhaitable de n'énoncer qu'une règle par article. Mieux vaut recourir à plusieurs articles qu'à des articles trop longs ou devant, par suite, comporter de nombreuses subdivisions.

Pour insérer un ou plusieurs articles qui se suivent à une place déterminée dans un texte que l'on modifie, on affecte à cet article ou à ces articles le numéro de celui qui le ou les précèdera dans le texte modifié, suivi d'un tiret et d'un numéro additionnel.

Exemples : entre les articles 23 et 24, on insérera des articles 23-1, 23-2, 23-3 ; entre les articles 42-2 et 42-3, on insérera les articles 42-2-1, 42-2-2, etc.

Subdivisions de l'article

A. Subdivisions précédées d'un chiffre romain

Un article comporte parfois plusieurs subdivisions précédées chacune d'un chiffre romain : I, II, III, etc., divisées souvent elles-mêmes en alinéas. Si l'on entend se référer à l'une seulement de ces subdivisions, il convient d'écrire, par exemple, « *le II de l'article* X » ou « *le deuxième alinéa du II de l'article X*» ou encore

« *le 2° du II de l'article* X » et non l'article X.II ou l'article X.II.2°.

B. Alinéas

Un article peut comporter plusieurs alinéas.

Constitue un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne, précédés ou non d'un tiret, d'un point, d'une numérotation ou de guillemets sans qu'il y ait lieu d'établir des distinctions selon la nature du signe placé à la fin de la ligne précédente (point, deux points ou point-virgule).

Extrait du *Guide français pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires* **2005.**

2.1.2 Contenu de la norme

Tout texte normatif doit comprendre les éléments suivants :

- en-tête du texte ;
- **titre du texte** (loi, ordonnance, décret portant...) doit être précis, formulé de la façon la plus concise possible. Il indique l'objet principal ou les objectifs principaux du texte ;
- **champ d'application** doit indiquer qui est concerné par le texte et dans quel espace il s'applique (territoire national ou une partie du territoire) ;
- **compétence d'exécution** indique l'autorité chargée de l'exécution des différentes mesures contenues dans le texte ;
- **sanctions de l'inobservation** des obligations éventuellement prescrites par le projet, par exemple des sanctions civiles, des sanctions administratives, des sanctions pénales conformément au code pénal ;
- **objet du texte ou son objectif** est sommairement énoncé au premier article. Cet objet détermine le champ d'application du texte et, si nécessaire, exclut de ce champ de manière claire les autres «objets». Par exemple : « la présente ordonnance détermine les relations entre l'État et les établissements publics, (ordonnance n°…du…) ; ou « la présente loi a pour objectif de ..... » ;
- **définitions :** après l'objet du texte, il y a parfois un autre article relatif aux définitions lorsque les dispositions du texte sont très techniques ;
- **division en titres, chapitres et sections :** dans un texte long ou traitant de sujets multiples, on peut regrouper les articles en : titres, chapitres et sections (le cas échéant). Seuls les codes et parfois les lois justifient, en amont des titres, une division en parties et/ou en livres. Si c'est nécessaire, les sections peuvent être subdivisées en sous-sections.

Néanmoins, il existe des plans consacrés pour certaines catégories de textes.

Par exemple un décret relatif à un ***corps de fonctionnaires*** comporte le plus souvent les cinq mêmes rubriques :

- **« dispositions générales »,** qui définissent les missions du corps et les emplois auxquels ses membres ont vocation à être nommés ;
- **« recrutement » ;**
- **« avancement »** ou **« déroulement de carrière » ;**
- **« classement** » ;
- **« dispositions transitoires et finales ».**

Exemple :

Le Décret N° 900 /PR/PM/MFPTE/2006 du 12 octobre 2006, fixant le statut particulier des corps de fonctionnaires du secteur de l'Éducation.

Par exemple un texte relatif à la **création d'un établissement public** traite successivement :

- « **des dispositions générales** » (dénomination, nature, missions…) ;
- « **de l'organisation et du fonctionnement** » ;
- « **du régime financier** » ;
- « **des dispositions transitoires et finales** ».

Exemple *:*

La Loi N°19/PR/2008 du 03 décembre 2008, portant création du Centre National des Œuvres Universitaires.

Ou encore un texte relatif à une **décision prise, (autorisation)** sur demande, par une autorité administrative est organisé en général selon un plan principalement chronologique :

- **« définition du champ d'application » ;**
- **« caractéristiques de la demande » ;**
- **« instruction de la demande et modalités d'intervention et de publicité de la décision » ;**
- **« conditions et modalités de retrait ou d'abrogation de la décision ».**

Le rédacteur d'un texte peut s'inspirer des plans retenus par les codes.

2.1.3 Contreseing ministériel

Le contreseing est défini comme la signature apposée sur un acte par un ou plusieurs ministres, à côté de la signature du Chef de l'État en vue de l'authentifier, c'est-à-dire de le certifier[9]. L'article 91 de la Constitution du 31 mars 1996 par exemple dispose que :

« *Les actes du Président de la République autres que ceux relatifs :*

- à la nomination du Premier ministre ;
- à la dissolution de l'Assemblée nationale ;
- au recours au référendum ;
- à l'exercice des pouvoirs exceptionnels ;
- au message par lui adressé à l'Assemblée nationale ;
- à la saisine du Conseil constitutionnel ;
- à la nomination des membres du Conseil constitutionnel ; de la Cour suprême, du Haut Conseil de la Communication, de la Haute cour de Justice ; du Conseil Economique, Social et Culturel ;
- au droit de grâce ;

sont contresignés, le cas échéant, par les ministres responsables ».

Les ministres responsables sont, selon la jurisprudence du Conseil d'État français, « *ceux auxquels incombent, à titre principal la préparation et l'application des actes du Président de la République* » (CE, sect., 10 juin 1966, Pelon). Selon certains auteurs, la contresignature des actes du Président de la République et du Premier ministre n'est pas pour autant sans importance. Elle concrétise tout à la fois l'accord donné par les ministres contresignataires aux mesures décidées et leur engagement d'en assurer l'application[10]. Par contre, selon une jurisprudence française de 1957, l'absence de contreseing constitue un vice de forme et non une incompétence[11].

Généralement, le Secrétariat général du gouvernement envoie au ministre initiateur son texte qu'il signe en premier puis recueille éventuellement les signatures de ses collègues concernés par l'acte avant de requérir celles du Premier ministre et du Chef de l'État.

9 Lexique des termes juridiques, 17ème édition Dalloz 2002.
10 René Chapuis, Droit administratif général, Dalloz Tome 1, 16ème édition 2008 P.276.
11 CE Ass. 12 juillet 1957, chambre de commerce d'Orléans P.474.

Structure générale d'un texte

La structuration formelle d'un acte législatif est importante pour l'intelligibilité et la clarté d'une réglementation au moment de l'application et de l'interprétation de chaque disposition. Souvent, le sens d'une disposition dépend de sa place dans l'acte législatif. Il est donc indispensable de subdiviser la matière de manière logique et de choisir avec soin les titres des articles et des subdivisions de l'acte.

Un acte législatif ne peut être formulé clairement que si l'objectif à atteindre et la matière normative sont connus de la personne ou de l'office à qui le projet est confié. La structuration matérielle et les connexions entre les diverses dispositions doivent avoir été faites de manière logique et rigoureuse.

Une systématique insatisfaisante peut résulter de problèmes qui tiennent à la matière elle-même. Si un acte législatif apparaît trop compliqué sur le plan rédactionnel, il convient d'examiner s'il ne l'est pas également sur le plan matériel, ce qui entraînerait des difficultés d'application. Lorsque la systématique de l'acte est problématique, il convient d'examiner si l'acte est conçu de façon suffisamment claire et cohérente au regard de la matière normative et de la finalité poursuivie.

Extrait du *Guide pour l'élaboration de la législation fédérale Berne,* 3e **édition mise à jour par l'Office fédéral de la justice en 2007**.

2.1.4 Langage

La loi n'est compréhensible par les destinataires, surtout le citoyen moyen, que si elle a une signification. C'est pourquoi, il est conseillé d'éviter l'utilisation des abréviations et des sigles. Le recours à un sigle peut toutefois être admis si celui-ci est d'usage courant et a été développé dans le texte la première fois qu'il a été employé. Il est aussi conseillé d'éviter les expressions abstraites : plutôt que d'écrire « *assurer la réalisation* », on écrira « *réaliser*…[12] ». Le rédacteur ne devrait pas craindre de reprendre les mêmes termes pour désigner les mêmes notions, et *éviter ainsi d'utiliser des synonymes*, même s'il en résultait une certaine monotonie : « *en tant que cela paraissait compatible avec les exigences de la langue, nous avons désigné toujours par les mêmes termes les notions qui se répètent […]. L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit ; d'établir des principes féconds en conséquence, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière*[13] ».

Aussi est-il fortement recommandé qu'elle soit rédigée dans un langage simple et accessible pour être à la portée de tous ou, au moins, du citoyen moyen. Pour cela, la norme doit aller droit au but : les dispositions sans contenu normatif, les déclarations de principe, les présentations de la philosophie du texte ou les obligations générales destinées à avoir des conséquences pratiques sont à éviter, prévient Lohse Volker[14]. Elles doivent établir des règles incluant des indications (par exemple : le champ d'application, des définitions) destinées à faciliter aussi bien la compréhension que l'application correcte de ces normes. Tout le reste est superflu : les souhaits, les intentions, les déclarations ne trouvent pas leur place dans le dispositif d'un acte contraignant. Il y a une contradiction entre «souhaitable» et «contraignant[15]».

Aussi convient-il de proscrire les phrases longues et de retenir cette règle conseillée par Jean-Marie Denieul[16]**: «** *une idée par phrase. L'esprit se comporte parfois comme le corps. On veillera à le laisser respirer et à ne pas l'asphyxier par des phrases longues à perdre haleine. A court d'oxygène il ne comprendrait plus rien.* **»** Enfin, le temps présent doit . être privilégié même si le caractère sémantique est impératif. Enfin, on doit rédiger au présent, mais la priorité reste que le texte soit clair.

12 Guide pour l'élaboration des lois et règlements Paris 2005.
13 Portalis, Ecrits et discours juridiques et politiques, Presses universitaires d'Ais-Marseille, Aix-en- Provence, 1988, p. 26.
14 Ancien Conseiller juridique allemand du Premier ministre au Tchad en 2002.
15 « Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires », U.E 2003.
16 Jean-Marie Denieul, Petit traité de l'écrit judiciaire, 3ème édition, Dalloz 2003 P.43.

2.1.5 Annexes

Les lois peuvent comporter des annexes si on les juge utiles. Il s'agit en effet des pièces jointes à la loi en vue de la compléter. Quant aux actes règlementaires, ils n'en comportent généralement pas sauf lorsqu'il s'agit d'actes contractuels que le pouvoir réglementaire doit agréer.

Généralement, le texte de base précise que les annexes ont la même valeur juridique.

2.2 RÈGLES DE FOND

Les règles de fond **concernent le « dispositif » du projet de texte (acte législatif ou réglementaire) qui décline en termes juridiques les objectifs de la norme, tels qu'ils vont être présentés plus tard dans l'exposé des motifs.** Ce dispositif comporte ainsi l'ensemble des règles nouvelles que l'on entend établir. Il peut s'agir principalement des dispositions additives, modificatives ou abrogatives du droit tel qu'il se présente au moment de la rédaction de l'acte et/ou des dispositions destinées à assurer l'insertion de ces règles nouvelles dans le droit en vigueur et les mesures d'entrée en vigueur du texte lui-même. On les retrouve dans les trois parties de l'acte :

- la partie *introductive* dans laquelle figurent : les principes ou normes générales de la matière, le champ d'application de l'acte qui désigne les catégories de situations de fait ou de droit et les personnes auxquelles l'acte s'applique ainsi que les définitions ;

- la partie *principale* dans laquelle sont placées les dispositions substantielles de procédure et les éventuelles dispositions budgétaires ainsi que les sanctions ;

- La partie *finale* comprend les normes transitoires, les dérogations, les prorogations ainsi que les normes relatives à l'entrée en vigueur.

2.2.1 Partie introductive des textes normatifs

La partie introductive comprend principalement l'objet de la norme et le champ d'application et, le cas échéant, les définitions légales. On pourrait y ajouter le préambule, le timbre et le titre qui, normalement, n'en font pas partie puisqu'ils constituent la partie préliminaire de toute norme.

2.2.1.1 Objet et champ d'application

L' « objet » de la norme (acte législatif ou réglementaire) est défini[17] comme ce sur quoi porte l'acte, tandis que le terme «champ d'application» désigne les catégories de situations de fait ou de droit et les personnes auxquelles l'acte s'applique. Généralement, l'article premier est consacré à l'objet et au champ d'application. « *Il est certainement inutile s'il ne constitue qu'une paraphrase du titre*[18] **». Par contre, il peut fournir au lecteur des éléments qu'on n'aura pas insérés dans le titre dans un souci de concision, mais qui lui permettent de constater, de prime abord, si l'acte le concerne ou ne le concerne pas. Justement, dans cette optique, il faudra veiller à ne pas induire le lecteur en erreur. En principe, les lois et règlements sont applicables sur l'ensemble du territoire du Tchad. Il peut en être autrement dans le cadre des législations expérimentales, fondées sur des circonstances particulières ou pour permettre une entrée en vigueur progressive.**

17 « Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires », U.E 2003.

18 In ibidem.

En ce qui concerne le champ d'application, il peut être positif ou négatif. C'est une question de choix en fonction du texte à prendre.

***Exemple du champ d'application positif* :**

La Loi N° 017/PR/2001 du 31 décembre 2001 portant Statut général de la Fonction publique, article 2 : « Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi public permanent, ont été titularisées dans un corps de la hiérarchie des cadres de l'Administration de l'État… ».

***Exemple du champ d'application négatif* :**

La Loi N°017/PR/2001 du 31 décembre 2001 portant Statut général de la Fonction publique, article 3 : « Le présent statut ne s'applique pas :

- aux personnels des Assemblées parlementaires ;
- aux militaires des Forces armées ;
- aux magistrats de l'ordre judiciaire ;
- aux agents des collectivités locales et des établissements publics ;
- aux auxiliaires de l'Administration régis par un texte particulier et aux agents de l'État relevant du Code du travail ;
- aux agents de la sûreté nationale.

Les statuts de ces corps de fonctionnaires sont déterminés par des lois ».

2.2.1.2 Définitions légales

Le législateur tchadien a de plus en plus pris l'habitude de définir dans la première partie des lois qu'il adopte, certains termes qui y sont utilisés. Ces « définitions » dites légales ne sont, le plus souvent, que des abréviations pragmatiques. Le besoin de définition légale surgit surtout quand le législateur emploie des mots du langage usuel dans un sens qui s'écarte de celui-ci. Les définitions légales sont utiles dans des textes techniques très spécialisés[19]. Sinon, le rédacteur d'une loi doit, en principe, employer les mots dans le sens qu'ils ont dans le langage usuel. Si cela n'est pas le cas, le sens divergent doit être défini de manière explicite. C'est dire que les définitions ne doivent être utilisées qu'à bon escient et avec modération.

Bon à savoir :

Éviter de redéfinir des termes ayant déjà fait l'objet d'une définition dans les textes internationaux auxquels le Tchad a souscrit. Surtout ne pas redéfinir car l'État est tenu par la lettre de la convention dont il ne peut changer les termes, même s'agissant de pure question de vocabulaire.

De même, il ne faut pas confondre les définitions avec les explications.

19 Par exemple l'article 2 de la Loi portant lutte antitabac de 2010.

2.2.1.3 Timbre, titre et préambule

Le timbre (ou l'attache) est appelé aussi « en tête ». Il désigne l'ensemble des mentions qui donne des indications sur l'Administration et sur le service initiateur du document. C'est l'adresse et les autres informations pouvant renseigner le destinataire du document sur son origine. Il doit figurer toujours à l'angle supérieur gauche du document. Il n'est pas à confondre avec la charte graphique qui est un symbole de reconnaissance spécifique, sous forme notamment d'un « logo », qui régit l'ensemble des entités d'une même administration.

Au Tchad, les timbres aussi bien des documents administratifs que des textes normatifs sont longs. Ci-dessous quelques exemples :

REPUBLIQUE DU TCHAD
CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION
PRESIDENCE DU CONSEIL DE TRANSITION
PRIMATURE
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA PROMOTION CIVIQUE
SECRETARIAT D'ETAT A L'EDUCATION NATIONALE ET A LA PROMOTION CIVIQUE
DIRECTION GENERALE DU MINISTERE
DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, DE LA PLANIFICATION ET DES RESSOURCES
DIRECTION DES EXAMENS ET CONCOURS DU FONDAMENTAL ET DU SECONDAIRE
****

Unité – Travail – Progrès
وحدة ـ عمل ـ تقدم

جمهورية تشاد
المجلس العسكري الانتقالي
رئاسة المجلس الانتقالي
رئاسة الوزراء
وزارة التربية الوطنية وترقية المواطنة
أمانة الدولة في التربية الوطنية وترقية المواطنة
الإدارة العامة
الإدارة العامة للإدارة،
التخطيط والموارد
إدارة الامتحانات والمسابقات التعليم الأساسي والمتوسط
****

Visa : DGEF
برات

ARRETE N°181/CMT/PCMT/PMT/MENPC/SEENPC/DGM/DGPR/DECFS/2021
Fixant le calendrier scolaire du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Promotion Civique au titre de l'année scolaire 2021 – 2022

المحدد لجدول مواقيت الدراسة لوزارة التربية الوطنية وترقية المواطنة للعام الدراسي ٢٠٢١-٢٠٢٢

LE MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA PROMOTION CIVIQUE,

Vu la Charte de transition ;

Vu la Loi n° 16/PR/2006 du 13 mars 2006, portant Orientation du Système Educatif Tchadien ;

Vu le Décret n°0004/PCMT/2021 du 26 avril 2021, portant Nomination d'un Premier Ministre Chef de Gouvernement de Transition ;

Vu le Décret n°06/PCMT/PMT/2021 du 02 mai 2021, portant Nomination des Membres du Gouvernement Transition ;

Vu le Décret n° 58/PCMT/PMT/2021 du 15 juin 2021, portant Structure Générale du Gouvernement et attributions de ses membres ;

Vu le Décret n° 280/PR/PM/2018 du 17 février 2018, portant création, organisation et attributions des Directions Générales des Départements Ministériels ;

Vu le Décret n° 455/PR/MENPC/2019 du 12 avril 2019, portant Organigramme du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Promotion Civique ;

Vu les Décrets n°1385/PR/18 du 19 juin 2018, 1688, 1689, 1690 du 29 septembre 2017, 2306/PR/PM/MENPC/2017 du 20 décembre 2017, 459/PR/2018 du 19 avril 2019 et 1122 du 31 juillet 2019 portant nomination à des postes de responsabilité au Ministère de l'Éducation Nationale et de la Promotion Civique ;

Vu l'Arrêté n°016/PR/PM/MEN/SEENC EFA/SG/DGAPR/DNEC/2015 du 27 janvier 2015, portant organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Examens et Concours ;

Vu les nécessités de service ;

إنّ وزير التربية الوطنية وترقية المواطنة،

بنـــاءً للميثاق الانتقالي؛

بنـــاءً على القا رقم ١٦/ر ج/٢٠٠٦م الصادر بتاريخ ١٣ مارس ٢٠٠٦م، القاضي بتوجيه النظام التربوي التشادي؛

بنـــاءً على المرسوم رقم ٠٠٠٤/ر.م.ع.ا/٢٠٢١م الصادر بتاريخ ٢٦ ابريل ٢٠٢١م، القاضي بتعيين رئيس الوزراء، راي الانتقالي؛

بنـــاءً على المرسوم رقم 06/ر.م.ع.ا/ر.و.ا/2021م الصادر بتاريخ 02 مايو 2021م، القاضي أعضاء الحكومة الانتقالية ؛

بنـــاءً على المرسوم رقم ٥٨/ر.م.ع.ا/ر.و.ا/٢٠٢١م الصادر بتاريخ ١٥ يونيو ٢٠٢١م، القاضي بالهيكل العام للحكومة واختصاصات أعضائها؛

بنـــاءً علـــى المرســـوم رقـــم ٢٨٠/ر ج/ر و/٢٠١٨م الصـــادر بتـــاريخ ١٧ فبرايـــر ٢٠١٨م، القاضـــي بإنشـــاء، تنظـــيم واختصاصـــات الإدارات العامـــة للوزارات؛

بنـــاءً عـــلى المرســـوم رقـــم ٤٥٥/ر ج/ و ت و ت م/٢٠١٩م الصـــادر بتـــاريخ ١٢ ابريـــل ٢٠١٩م، القاضـــي بســـير عمـــل وزارة التربيـــة الوطنيـــة وترقية المواطنة؛

بنـــاءً على المراسيم رقم١٣٨٥/ر ج/٢٠١٨ الصادر بتاريخ ١٩ يونيو٢٠١٨، 1688، 1689، 1690الصـــادر بتاريخ ٢٩ سبتمبر ٢٠١٧، 2306/ر ج/ر و/2017م الصـــادر بـــتـــاريـــخ ٢٠ ديســـمـــبـــر 2017م ،٤٥٩/ر ج/٢٠١٨م الصادرة بتاريخ ١٩ ابيل ٢٠١٩ م و رقم ١١٢٢ الصـــادرة بتاريخ ٣٠ يوليو ٢٠١٩م القاضية بتعيين في مناصب مسؤولية بوزارة التربية الوطنية وترقية المواطنة؛

بنـــاءً علـــى القـــرار رقـــم ٠١٦/ر ج/ر و/ و ت و/ أ د ت و م ت أ م/أ ع/إ ع إ ت م/إ و ا م/٢٠١٥م الصـــــادر بتـــاريخ ٢٧ ينـــاير ٢٠١٥م، القاضـــي بتنظـــيم وســـير عمـــل الإدارة الوطنيـــة للامتحانـــات والمسابقات؛

نظـراً لضرورة العمل؛

REPUBLIQUE DU TCHAD
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
PRIMATURE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNITE - TRAVAIL – PROGRES
وحدة –عمل – تقدم

جمهوريـــة تشـــاد
رئاســـة الجمهورية
رئاســـــة الوزراء
وزارة التعليـم العالـي والبحث العلمي

VISA : S.G.G

DECRET N° 1348 /PR/PM/MESRS/2015

Portant Réorganisation de l'Examen du Baccalauréat de l'Enseignement Secondaire Général et Technique

Le Président de la République, Chef de l'Etat
Président du Conseil des Ministres

Vu la Constitution ;

Vu la Loi N°16/PR/2006 du 13 Mars 2006, portant Orientation du Système Educatif Tchadien ;

Vu la Loi N°32/PR/2006 du 11 Décembre 2006, portant Création de l'Office National des Examens et Concours du Supérieur ;

Vu le Décret N°1117/PR/2013 du 21 novembre 2013, portant nomination d'un Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Vu le Décret N°1061/PR/PM/2014 du 11 septembre 2014, portant remaniement du Gouvernement ;

Vu le Décret N°283/PR/PM/2014 du 02/05/2014, portant Structure Générale du Gouvernement et attributions des membres et ses textes modificatifs subséquents;

Vu le Décret N°526/PR/PM/MESRSFP/2010 du 07 Juillet 2010, portant Organisation et fonctionnement de l'Office National des Examens et Concours du Supérieur ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 14 mai 2015

DECRETE

CHAPITRE I: DES DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er : L'examen qui détermine la collation du Grade de Bachelier de l'Enseignement Secondaire Général et Technique est organisé

مرسوم رقم ------ر ج/ر و/ و ت ع ب ع/2015

القاضـــــي بتنظيـــم باكالوريا التعليم الثانـــوي العـــــام و التقني.

رئيس الجمهورية، رئيس الدولة
رئيس مجلس الوزراء

نظرا للدستور؛

نظرا للقانون رقم 16/ر ج/2006 الصادر في 13 مارس 2006 و القاضي بتوجيه النظام التعليمي التشادي؛

نظرا للقانون رقم 32/ر ج /2006 الصادر في 11/ديسمبر/2006 و القاضي بتأسيس المكتب الوطني للامتحانات و المسابقات في التعليم العالي؛

نظرا للمرسوم رقم 1117/ر ج/2013 الصادر في 21 نوفمبر 2013 و القاضي بتعيين رئيسا للوزراء، رئيسا للحكومة ؛

نظر للمرسوم رقم 1061/ر ج/ر و/ 2014 الصادر في 11 سبتمبر 2014 و القاضي بتغيير الحكومة؛

نظرا للمرسوم رقم 283/ر ج/ر و/2014 الصادر في 2014/05/02 القاضي بهيكل الحكومة العام و صلاحيات أعضائها والنصوص المعدلة التابعة لها؛

نظرا للمرسوم رقم 526/ر ج/ر و/ و ت ع ب ع ت م/ 2010 الصادر في 07/يوليو/2010 و القاضي بتنظيم و سير الهيئة الوطنية لامتحانات و مسابقات التعليم العالي؛

فإن مجلـــس الوزراء استمـــع فـــي جلستـــه بتاريخ 14 مايو 2015م

يرسم

الباب الأول: عن الأحكام العامة

المادة 1. يتولى المكتب الوطني للامتحانات و المسابقات في التعليم العالي تنظيم الامتحان الذي يمنح منه الشهادة

<u>Principe à adopter</u> :

Afin de rendre les timbres plus courts, seules les mentions ci-après doivent figurer dans les textes normatifs et documents administratifs.

Pour la loi :

L'appellation officielle de l'État et la devise.

Pour l'ordonnance :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention « Présidence de la République ».

En dessous du timbre figure la mention : « Visa du SGG » matérialisé par une griffe (empreinte tenant lieu d'une signature ou d'un contreseing manuscrit).

Pour le décret :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention « Présidence de la République ».

En dessous du timbre figure la mention : « Visa du SGG » matérialisé par une griffe (empreinte tenant lieu d'une signature ou d'un contreseing manuscrit).

Pour l'arrêté ministériel ou interministériel :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention du ministère.

<u>NB</u> : dans le cas d'un arrêté interministériel, seul le timbre du ministère initiateur de l'acte est mentionné.

Pour les arrêtés et décisions pris par les autorités déconcentrées et décentralisées :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention de l'institution déconcentrée ou décentralisée émettrice de l'acte.

<u>NB</u> : l'institution émettrice de l'acte doit préciser la localité concernée (Exemples : Province du Batha, Département du Borkou, Sous-préfecture de Koumogo, Mairie de Moundou).

Pour les grandes institutions de la République du Tchad (Parlement, Cour suprême, Conseil économique, culturel, social et environnemental, Haute Autorité des Médias et de l'Audio- visuel, Commission Nationale des Droits de l'Homme) :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention de l'institution émettrice de l'acte.

Pour les établissements publics et autres organismes sous-tutelle :

1) L'appellation officielle de l'État et la devise ;
2) La mention de l'établissement ou de l'organisme émetteur de l'acte.

<u>Exemples</u> : École Nationale d'Administration, Université de N'Djaména, Centre National de Recherche et de Développement, Autorité de Régulation des Marchés Publics…

Bonnes pratiques :

En France, le timbre des textes règlementaires est réduit aux mentions relatives à la dénomination de l'institution ou service qui l'édicte en plus des armoiries officielles de la République française.

Ci-dessous un exemple d'arrêté préfectoral dans lequel il n'est fait mention que de la Préfecture de police précédée des armoiries de la République française.

N.B. : les timbres des actes normatifs doivent se limiter aux mentions indiquées dans le présent Guide. Les services impliqués dans la conception des textes règlementaires dont les noms ne figurent pas dans le timbre doivent faire accompagner le dossier d'un rapport de validation, d'amendement ou de rejet. Tout rejet doit être motivé.

PRÉFECTURE
DE POLICE
Liberté
Égalité
Fraternité

CABINET DU PREFET

Arrêté n° 2022-00830
instituant un périmètre de protection et différentes mesures de police à l'occasion d'un concert ayant lieu au Stade de France à Saint-Denis le dimanche 24 juillet 2022

Le préfet de police,

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L. 211-11 et suivants ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment ses articles L. 122-2 et L. 226-1 ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, notamment son article 73 ;

Considérant que, en application des articles L. 122-2 du code de sécurité intérieure et 73 du décret du 29 avril 2004 susvisé, le préfet de police a la charge de l'ordre public, notamment la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, dans le département de la Seine-Saint-Denis ;

Considérant que, en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, le représentant de l'Etat dans le département peut, en vue d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, instituer par arrêté motivé un périmètre de protection au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementés ; que cet arrêté peut autoriser les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous la responsabilité de ces agents, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1°bis et 1°ter de l'article 21 du même code à procéder, au sein du périmètre de protection, avec le consentement des personnes faisant l'objet de ces vérifications, à des palpations de sécurité et à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, ainsi qu'à la visite des véhicules susceptibles de pénétrer au sein de ce périmètre ; que, aux termes de l'article 73 du décret du 29 avril 2004 susvisé, le préfet de police exerce dans le département de la Seine-Saint-Denis les attributions dévolues au représentant de l'Etat dans le département par l'article L. 226-1 du code de sécurité intérieure ;

Dans l'administration territoriale, les gouverneurs et les préfets peuvent prendre des circulaires dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement de leurs services.

Les autorités centrales et déconcentrées prennent des actes sous forme d'arrêté ou de décision dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement de leurs services. Les décisions permettent de fixer des droits et des obligations mais dans la pratique elles sont moins utilisées.

Dans le cadre de leurs attributions, les sous-préfets prennent des actes sous forme de décisions sous-préfectorales.

L'article 37 du Décret N°154/PR/PM/MISD/2001 du 15 mars 2001, portant attributions des chefs d'unités administratives dispose : « *les actes pris par le sous-préfet sont des décisions sous-préfectorales* ».

Plans consacrés

Il n'y a pas de plan type. Chaque texte doit être organisé de la façon la plus adaptée à son objet. Il y a néanmoins des plans consacrés pour certaines catégories de textes :

- un décret relatif à un corps de fonctionnaires comporte le plus souvent les cinq mêmes rubriques : dispositions générales, qui définissent les missions du corps et les emplois auxquels ses membres ont vocation à être nommés ; recrutement ; avancement ou déroulement de carrière ; le cas échéant, dispositions relatives au classement ; dispositions transitoires et finales (voir fiche 5.2.10 et, par exemple le Décret N° 97-151 du 13 février 1997 portant statut particulier du corps des attachés des services déconcentrés du ministère de la culture - France) ;
- un texte relatif à la création d'un établissement public traite successivement des dispositions générales (dénomination, nature, missions…), de l'organisation et du fonctionnement, du régime financier, des dispositions transitoires et finales, par exemple la Loi N°032/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant création de l'Office National des Examens et Concours du Supérieur (ONECS) ; Loi N°012/PR/2014 du 14 mars 2014, portant création de l'Agence de Développement des Technologies de l'Information et de la Communication (ADETIC) ;
- un texte créant un organisme ou fixant les règles applicables à un organisme créé par la loi traite successivement des missions (ou attributions), de la composition, du fonctionnement et des dispositions finales et transitoires (voir par exemple le Décret N°1674/PR/SGG/2018 du 18 octobre 2018, portant organisation et fonctionnement de l'École Nationale d'Administration (ENA)) ;
- un texte relatif à une décision prise, sur demande, par une autorité administrative est organisé en général selon un plan logique : définition du champ d'application ; présentation et caractéristiques de la demande ; instruction de la demande et modalités d'intervention et de publicité de la décision ; le cas échéant, conditions et modalités de retrait ou d'abrogation de la décision.

Il y a lieu pour le rédacteur d'un texte de rechercher les précédents transposables. On trouve facilement, à cet égard, de nombreux exemples notamment dans les plans retenus par les Codes.

Extrait du *Guide français pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires* **(2005)**

Le titre du texte doit fournir des indications claires quant à l'objet de l'acte législatif ou réglementaire. Il doit être précis et formulé de la façon la plus concise possible. Ce qui est parfois difficile si l'on veut qu'il soit également descriptif. S'il est trop long pour être cité aisément, on lui adjoint un titre court et/ou une abréviation. Aussi, afin d'éviter toute confusion avec d'autres lois en vigueur, le rédacteur d'un texte normatif doit veiller à ce qu'il soit différent.

De façon formelle, le titre doit comporter :

- la numérotation et la date du texte ;
- la mention s'il y a lieu des textes modifiés ;
- l'objet du texte modifié.

Exemple :

Le Décret N°1327/PR/2018 du 16 mai 2018, portant règlement intérieur du Conseil des ministres.

Le préambule désigne la partie préliminaire de l'acte, c'est-à-dire celle qui précède la partie introductive et contient notamment les visas et/ou les considérants. Le préambule doit indiquer les bases constitutionnelles ou légales de l'acte[20] en respectant la hiérarchie des normes dans l'ordre décroissant.

Constat : N° 5

- au Tchad, les préambules sont généralement très longs, les initiateurs citant plusieurs textes alors qu'il faut aller à l'essentiel, c'est-à-dire ne citer normalement que les textes dont le projet de texte tire sa source. Ce qui fait qu'on se retrouve avec des préambules de plus d'une page ;
- parfois, dans les préambules, les textes de niveau supérieur visent des textes de niveau inférieur. En effet, certains décrets ou ordonnances vont jusqu'à faire référence à des arrêtés voire des décisions, en totale méconnaissance de la règle selon laquelle un texte ne doit faire référence qu'aux normes de valeur supérieure ou égale ;
- enfin, on peut relever parfois, dans les préambules, que les textes de niveau inférieur sont visés avant le texte de niveau supérieur en violation du principe de la hiérarchie des normes.

Principe à adopter :

Les préambules des textes normatifs doivent :

- viser uniquement les textes de niveau supérieur qui en constituent le fondement juridique ;
- respecter la hiérarchie des normes.

Le préambule doit, en outre, indiquer les considérations d'ordre politique, sociologique, environnemental ou historique, etc. par l'insertion des considérants.

Bon à savoir :

Lorsque, dans le préambule, on vise deux textes de même niveau, le texte le plus ancien doit être visé en premier.

2.2.2 Partie principale de la norme

La partie principale de la norme est appelée le dispositif. Elle comprend les droits et obligations, la procédure pour en jouir ou en demander le respect, la compétence des juridictions désignées en relation avec les sanctions y afférentes.

2.2.2.1 Droits et obligations

Les droits sont les prérogatives attribuées par le texte aux individus dans leurs intérêts et leur permettant de jouir d'une chose, d'une valeur ou d'exiger d'autrui une prestation.

Les obligations sont des devoirs imposés par la loi. Elles naissent d'actes juridiques, de faits juridiques ou de la seule autorité de la loi (Code civil français de 1958 rendu applicable au Tchad par l'Acte législatif N°1 portant Constitution du 31 mars 1959 et par la loi constitutionnelle N° 2/62 du 16 avril 1962).

20 Les lois ne comportent pas de préambule, seule la Constitution est visée.

2.2.2.2 Procédure

La norme doit indiquer, éventuellement, l'ensemble des formalités qui doivent être suivies pour permettre aux bénéficiaires des droits ou au ministère public de soumettre leur prétention à un juge. La poursuite peut également être exercée par toute personne y ayant intérêt. Enfin, la possibilité est donnée aux organisations qui s'intéressent à l'objet de la loi de pouvoir se constituer partie civile dans tout procès et exercer les droits reconnus à la partie civile.

2.2.2.3 Sanctions

Une loi sans incrimination ne peut être respectée[21]. C'est pourquoi, le rédacteur doit veiller à ce que la norme prévoie des sanctions en vue de punir les éventuels contrevenants à ses dispositions. Toutefois, le choix des sanctions doit obéir au principe du réalisme : les sanctions inapplicables sont inutiles. Ce qui veut dire, en d'autres termes, qu'elles doivent pouvoir être graduées en fonction de la gravité de l'atteinte à la norme et que l'Administration dispose des moyens matériels de constater l'infraction et de poursuivre le contrevenant. La possibilité des peines complémentaires ou accessoires peut être envisagée, lorsque l'infraction a été commise par un professionnel : exemple du vendeur de tabac qui transgresse l'interdiction de la vente aux mineurs.

Au moment d'élaborer une nouvelle loi ou de réviser une loi déjà existante, le rédacteur veillera au fait qu'une peine privative de liberté ne peut être prévue que dans une loi formelle, pas dans ses textes d'application et qu'elle ne doit, par conséquent, pas porter atteinte aux droits fondamentaux. Il devra, en outre, vérifier si les dispositions qu'il s'apprête à introduire dans le texte ne sont pas contraires à la Constitution ainsi qu'aux textes internationaux.

Constat : N° 6

C'est sans doute cette absence de vérification et de précaution qui a conduit les rédacteurs de la Loi N°004/PR/2000 du 16 février 2000, portant répression des détournements des biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées à violer le principe constitutionnel de la présomption d'innocence qui veut que « *Tout prévenu est présumé innocent jusqu'à l'établissement de sa culpabilité (...).* » Les articles 7 et 8 de ladite loi vont à l'encontre de ce principe en affirmant que « *les fonctionnaires qui feront l'objet de poursuites en vertu de cette loi, seront suspendus de leurs fonctions et privés de la moitié de leur solde, à compter du jour de l'ouverture des poursuites. La détention préventive des inculpés sera obligatoire et toute demande de mise en liberté provisoire est irrecevable* ». Comme on peut le constater, ces dispositions totalement illégales n'émeuvent curieusement personne puisqu'elles continuent de s'appliquer.

Principe à adopter :

Le concepteur-rédacteur d'un texte normatif doit :

- veiller à ce qu'une peine privative de liberté ne soit prévue que dans une loi formelle et non dans ses textes d'application ;
- éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux ;
- éviter de violer la Constitution et les textes internationaux.

21 « *Les meilleures lois sont inutiles lorsqu'elles ne sont pas exécutées : elles deviennent dangereuses lorsqu'elles le sont mal.* » Chateaubriand, Pair de France sous la Restauration.

Formulation des dispositions pénales

Construction de la phrase

Dans une disposition pénale, il est d'usage de faire suivre une infraction déterminée (« tout acheteur de coupe, titulaire d'un permis de coupe ou d'exploitation ou son représentant, convaincu d'avoir abattu ou récolté dans sa coupe ou sur un terrain délimité par ledit permis d'autres produits que ceux autorisés, … ») d'une conséquence juridique (« sera puni d'un emprisonnement d'un an à trois ans … », art. 300 de la Loi N° 014/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutique). Si un nombre important d'infractions ont une même conséquence juridique, il se justifie toutefois d'inverser la construction.

<u>Exemple</u> :

Art. 318 de la Loi N° 014/PR/2008 du 10 juin 2008, portant régime des forêts, de la faune et des ressources halieutique.

« sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et/ou une amende de cinquante mille à trois cent mille quiconque aura :

- pêché dans les frayères ou les zones où la pêche est interdite ou pendant les périodes prohibées ;
- pêché sans y être autorisé ;
- pratiqué une méthode de pêche interdite ;
- érigé un barrage ou placer un obstacle quelconque dans les cours d'eau destinées à intercepter les ressources halieutiques pendant les périodes de migration, en contravention des dispositions règlementaires et conventionnelles ;
- détruit du frai ou de l'alevin ;
- pêché des organismes aquatiques dont la taille est inférieure à la taille règlementaire ;
- enfreint les conditions inscrites dans un permis de pêche ;
- détenu ou sera trouvé en possession hors de son domicile de filets, d'engins ou d'autres instruments et produits de pêche prohibés ;
- enfreint la règlementation sur l'hygiène et la qualité des produits de pêche et de l'aquaculture ;
- enfreint la règlementation sur l'importation ou l'exportation des organismes aquatiques vivants ».

Élément objectif de l'infraction

L'auteur de l'infraction est en principe désigné par le terme générique « celui qui » ou « quiconque ». On ne visera une catégorie de personnes déterminées qu'à titre exceptionnel, lorsque des motifs importants l'exigent, car on crée de cette manière un délit spécial.

Les éléments constitutifs de l'infraction doivent être formulés le plus précisément possible. Le législateur doit épuiser toutes les possibilités qu'il a de préciser l'infraction. Dans la mesure du possible, on évitera de renvoyer à d'autres articles de la loi ; un renvoi à des prescriptions contenant des ordres ou des interdictions suffisamment clairs est éventuellement possible.

On évitera d'introduire dans une loi des formules du genre « quiconque enfreint les dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral sera puni de… ». Pour légiférer de manière différenciée, diverses possibilités existent : la loi peut déterminer quelles sont les dispositions d'exécution qui sont assorties de la menace d'une sanction pénale.

Le rédacteur ne doit pas recourir systématiquement aux sanctions pénales. Il doit pouvoir choisir entre ces dernières et les sanctions administratives, s'il y a lieu.

Les sanctions administratives présentent quelque fois un grand avantage par rapport aux sanctions pénales : elles sont directement exécutoires et ne nécessitent donc pas de recours préalable à un juge ; en outre, elles sont infligées par l'Administration ou l'autorité indépendante auteur de la règlementation ainsi sanctionnée, qui est la mieux à même d'estimer l'existence et la gravité de la violation.

Constat : N° 7

Aujourd'hui, les sanctions administratives sont à la mode dans notre législation :

- Loi N°0014/PR/2008 du 10 juin 2008 portant régime des forêts de la faune et des ressources halieutiques (art. 287 et 288) ;
- Ordonnance N° 016/PR/2018 du 31 mai 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité des Médias et Audiovisuels (HAMA) ;
- Loi N°010/PR/2010 du 10 juin 2010 portant lutte antitabac (articles 31 à 40).

Ces différentes lois investissent les autorités administratives indépendantes tant du pouvoir d'adresser des observations, recommandations, mise en garde ou en demeure, que de celui de prononcer des sanctions proprement dites (Ordonnance N°016/PR/2018 du 31 mai 2018, suscitée).

Principe à adopter :

Au moment de l'élaboration du texte normatif, il faut faire un choix entre les sanctions pénales et les sanctions administratives et, au besoin, prévoir ces dernières qui sont parfois plus avantageuses pour atteindre les résultats recherchés.

2.2.3 Partie finale

La partie finale met fin à la rédaction du texte. Elle comprend les normes dérogatoires, transitoires et abrogatoires, les renvois ainsi que celles relatives à l'entrée en vigueur.

2.2.3.1 Normes dérogatoires

Déroger s'entend par ne pas respecter, écarter l'application d'une ou de plusieurs dispositions d'une loi, ôter, retrancher, déroger à une loi. Une norme dérogatoire est celle qui écarte, dans des limites déterminées, la règle normalement applicable. Une dérogation constitue une exception dans l'application d'une règle d'origine légale.

Dans un texte normatif à l'exemple d'une loi, les normes dérogatoires figurent dans les dispositions finales.

Exemple :

Article 20 de l'Ordonnance N° 40/PR/2018 du 30 août 2018 portant statut de l'opposition démocratique au Tchad ainsi libellé : « Si la situation du pays l'exige, et dans le cadre d'un accord politique spécifique, dérogation peut être faite à l'article 3 de la présente Ordonnance ».

2.2.3.2 Normes transitoires

Le droit en vigueur avant la publication des nouvelles normes peut être expressément maintenu pour certaines situations juridiques. Le nouveau texte peut également fixer des règles définissant un régime temporaire destiné à faciliter la transition.

De façon générale, cette catégorie comprend[22] **:**

- l'abrogation éventuelle d'actes antérieurs. Si la date de cette abrogation ne coïncide pas avec l'entrée en vigueur de l'acte à adopter, cette date est à spécifier clairement ;
- les règles de transition de l'ancien au nouveau système. Il faut utiliser un langage et surtout mentionner des dates qui ne laissent aucun doute quant à la période pendant laquelle l'ancienne réglementation, ou une partie de celle-ci, reste applicable de façon résiduelle, une fois le nouveau système en vigueur ;

Exemple :

Article 102 de la Charte de transition du 20 avril 2021 : « Sauf abrogation expresse, les dispositions de la Constitution, les institutions ainsi que toute la législation et la règlementation en vigueur non contraires à la présente Charte demeurent entièrement applicables ».

- les dispositions modificatives de l'acte antérieur ;
- l'application de l'acte dans le temps.

De façon générale, un vide risque d'être créé entre la nouvelle loi et la promulgation de ses textes d'application. C'est pourquoi, dans certaines lois il a été nécessaire de prévoir des mesures transitoires et finales.

Exemple :

Dans la loi N° 010/PR/2010 du 10 juin 2010, portant lutte anti-tabac l'article 41 dispose que : « en attendant la promulgation des textes règlementaires d'application de la présente Loi, le Décret N° 143/PR/MF/94 du 10 juin 1994, instituant une surtaxe temporaire sur divers produits importés et l'Arrêté interministériel N° 023/MFCIA/MF/2000 du 26 décembre 2000, portant mentions sanitaires obligatoires reste en vigueur ».

2.2.3.3 Normes abrogatoires

L'abrogation s'entend par la suppression, par une nouvelle disposition, d'une règle (loi, convention internationale) qui cesse ainsi d'être applicable pour l'avenir. Elle peut être expresse, c'est-à-dire énoncée par le texte nouveau, ou tacite (ou implicite), c'est-à-dire résultant seulement de l'introduction dans un texte nouveau d'une disposition incompatible avec la disposition antérieure.

L'abrogation doit être distinguée de l'annulation. L'annulation se définit comme l'anéantissement d'un acte juridique, pour inobservation de ses conditions de formation, et a pour effet soit de dispenser les parties de toute exécution, soit de les obliger à des restitutions réciproques. En d'autres termes, on doit considérer que le texte annulé n'a pas existé.

Le rédacteur doit veiller à ce que toutes les dispositions des textes contraires à la nouvelle loi qu'il vient d'élaborer soient expressément abrogées. La première précaution élémentaire qu'il doit prendre, c'est de veiller à ce que le principe de parallélisme de forme, qui exige qu'un texte en vigueur soit abrogé par au moins un texte de même niveau, soit respecté. Pour cela, il doit se poser deux questions essentielles :

- la nouvelle loi recouvre-t-elle l'intégralité du contenu de la précédente de sorte qu'elle l'abroge dans sa totalité ou certaines parties continuent-elles de rester en vigueur ?
- la nouvelle loi englobe-t-elle plusieurs autres actes encore en vigueur, et ceux-ci doivent-ils être tous abrogés ?

22 « Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions communautaires », U.E 2003.

L'abrogation doit être expressément prévue par le texte nouveau. Les dispositions abrogées doivent être expressément citées dans le nouveau texte.

Exemples :

1- *Loi organique N°046/PR/2019 du 31 décembre 2019, portant composition de l'Assemblée Nationale, le régime des inéligibilités et des incompatibilités et des immunités parlementaires. Article 27 : « sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi organique N°022/PR/2000 du 02 octobre 2000 fixant la composition de l'Assemblée Nationale, le régime des inéligibilités, des incompatibilités et des immunités parlementaires ».*

2- *Ordonnance N°016/PR/2018 du 31 mai 2018, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité des Médias et de l'Audiovisuel. Article 29 : « la présente ordonnance qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la Loi 19/PR/2003 du 24 octobre 2003 portant organisation et fonctionnement du Haut Conseil de la Communication, sera enregistrée et publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme loi de l'État ».*

3- *Décret N° 1327/PR/2018 du 16 mai 2018, portant règlement intérieur du Conseil des ministres. Article 32 : « Sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires, notamment le Décret N° 051/PR/99 du 12 février 1999 portant règlement intérieur du Conseil des ministres».*

L'abrogation implicite est à déconseiller. Il en est de même pour l'abrogation par l'utilisation de la formule « Toutes dispositions antérieures contraires sont abrogées ». Il est malheureusement constaté que c'est une pratique courante au Tchad.

Constat : N° 8

Au Tchad, on constate une utilisation généralisée et même abusive de la formule « Toutes dispositions antérieures contraires sont abrogées ».

Exemples :

1- La Loi N° 045/PR/2019 du 31 décembre 2019, portant modification de la Loi 033/PR/2019 du 22 juillet 2019, portant Code électoral dans son article 2 qui dispose que « la présente loi qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera enregistrée, publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme loi de l'État ».
2- L'Ordonnance N° 013/PR/2018 du 24 mai 2018, portant formule du serment confessionnel, procédures et liste de personnes assujetties : article 6 « la présente ordonnance qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera enregistrée et publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme loi de l'État ».
3- Le Décret N° 079/PCMT/PMT/2021 du 22 juin 2021, portant Règlement intérieur du Conseil des ministres, article 40 : « Le présent décret qui abroge toutes les dispositions antérieures contraires, prend effet pour compter de la date de sa signature, sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République ».

Principe à adopter :

Un texte nouveau qui abroge un texte ancien doit préciser la ou les dispositions abrogées. Il faut éviter d'utiliser la formule « *toutes dispositions antérieures contraires* » qui ne vise pas explicitement la ou les dispositions abrogées.

Il existe deux modalités d'abrogation :

- l'abrogation par modification ou remplacement : une telle abrogation suppose la réécriture du texte dans sa rédaction initiale.

On écrit : « l'article x est remplacé par les dispositions suivantes … » et non « l'article x est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes … »

- l'abrogation pure et simple. Il s'agit d'une suppression pure et simple des dispositions d'un texte antérieur par un texte nouveau.

Il faut rappeler que la modification ou l'abrogation d'un texte doit obéir au principe du parallélisme de forme et de procédure. L'on constate qu'au Tchad, il y a des textes de niveau inférieur qui modifient ou abrogent des dispositions des textes de niveau supérieur.

Exemple :

Le Décret N°542/PR/PM/MEF/2003 du 21 décembre 2003, portant livret de procédures fiscales a modifié les dispositions du Code général des impôts qui est pourtant une loi.

Extrait du Guide de légistique français sur l'abrogation (3ème édition mise à jour 2017)

Principes Les textes législatifs et réglementaires restent applicables tant qu'ils n'ont pas été abrogés, même s'ils sont tombés en désuétude, c'est-à-dire sont restés inappliqués pendant une longue période, et même en cas d'usage contraire, à moins que des textes nouveaux ne procèdent explicitement à leur abrogation ou ne soient jugés incompatibles avec eux.

L'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration rappelle le principe ancien selon lequel un acte réglementaire peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé et rappelle également l'obligation, le cas échéant, d'édicter des mesures transitoires (sur ce dernier point, voir fiches 1.2.2 et 3.8.2).

L'abrogation d'une loi peut résulter d'une déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité que lui a renvoyée le Conseil d'État ou la Cour de cassation en application de l'article 61-1 de la Constitution (pour les effets dans le temps d'une déclaration de non-conformité, voir fiche 2.2.6).

L'abrogation par un nouveau texte résulte normalement d'une disposition explicite de celui-ci. Mieux vaut éviter les abrogations implicites ou la formule « toutes dispositions contraires sont abrogées », laquelle se borne à rappeler le mécanisme de l'abrogation implicite. En réalité, cette façon de faire traduit bien souvent une méconnaissance de l'état exact du droit ou une analyse insuffisante de celui-ci qui augure mal de l'application de la règle future.

On veillera donc particulièrement, lors de la conception d'un texte, à abroger explicitement celles des dispositions auxquelles le nouveau texte doit se substituer, qui auront été exhaustivement recensées au préalable (voir aussi, sur ce point, fiche 3.4.1).

Toutefois, le remplacement par une disposition ou subdivision nouvelle d'une disposition ou subdivision existante a pour effet d'abroger cette dernière, sans qu'il y ait lieu de le préciser. L'administration est tenue d'abroger un règlement illégal depuis l'origine ou devenu illégal, après son édiction, à la suite de changements de circonstances de fait ou de droit, tels qu'une évolution des normes de droit supérieures.

Ce principe jurisprudentiel (CE, Ass., 3 février 1989, Alitalia, no 74052) a été consacré par l'article 1er de la loi no 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit et se trouve désormais codifié à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'applique également aux règlements « dépourvus d'objet ».

L'abrogation, qui peut résulter d'une simple modification de la réglementation, peut ne pas être immédiate en cas de changement de circonstances, mais l'application des dispositions dont la modification s'impose ne saurait, selon les termes de la jurisprudence Villemain (CE, Ass., 28 juin 2002, no 220361), se prolonger au-delà d'un « délai raisonnable ». On signalera en outre que, lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant non à l'abrogation mais à la réformation d'un règlement illégal, l'autorité compétente est tenue d'y substituer des dispositions de nature à mettre fin à cette illégalité (CE, 31 mars 2017, FGTE-CFDT, no 393190).

3.8.3. L'abrogation d'une loi n'entraîne pas automatiquement celle des règlements qui ont été pris pour son application et qui restent conciliables avec la nouvelle législation (CE, Ass., 16 avril 1943, Lanquetot, Rec. p. 100).

Ainsi, si l'abrogation des dispositions législatives auxquelles renvoyaient des dispositions réglementaires a privé ces dernières d'application et qu'une loi postérieure a rétabli, presque à l'identique, ces dispositions législatives, les dispositions réglementaires qui n'avaient pas entretemps été abrogées sont redevenues applicables (CE, 21 septembre 2016, Ministre délégué, chargé du budget c/SA Compagnie de Saint-Gobain, no 371862).

Extrait du Guide de légistique français sur l'abrogation (3ème édition mise à jour 2017)

(Suite)

La même règle vaut pour un arrêté pris sur le fondement d'un décret abrogé mais compatible avec les dispositions du nouveau décret (CE, 9 juillet 2010, Garde des sceaux c/ Mlle G., n° 332925). L'abrogation par un texte C d'un texte B qui avait lui-même abrogé un texte A ne fait pas revivre le texte A. Il n'en va autrement qu'en cas de mention expresse en ce sens (voir par exemple le décret n° 2007-1295 du 31 août 2007) ou, par exception, si cette seconde abrogation ne peut avoir que cet objet ou cet effet ; tel pourra être le cas, si la volonté de l'autorité compétente ne fait pas de doute, d'une disposition ayant pour seul objet d'abroger une disposition qui n'avait elle-même pas eu d'autre objet que d'abroger ou de modifier une disposition antérieure (voir le rapport public 2009 du Conseil d'État, avis du 10 janvier 2008, EDCE, p. 293 et CE, 28 octobre 2009, Coopérative agricole l'Armorique maraîchère, n° 306708).

Si l'on souhaite abroger un texte A – par exemple une disposition codifiée – dans sa rédaction issue d'un texte B, c'est le texte A qu'il convient d'abroger et non le texte B. Si l'on veut revenir sur les modifications apportées par le texte B, il faut non pas abroger ce dernier, mais apporter les corrections correspondantes au texte A. On peut aussi écrire, mais cela donne un résultat moins lisible, que « le texte A est rétabli dans sa rédaction antérieure au texte B ». Ainsi, l'abrogation d'une disposition d'une loi de finances qui a ajouté une disposition nouvelle dans le code général des impôts n'a pas pour effet d'abroger cet article. C'est le code lui-même qu'il faut modifier.

Modalités/ L'abrogation par modification ou remplacement.

Comme indiqué plus haut, la réécriture d'un texte emporte nécessairement abrogation de ce texte dans sa rédaction antérieure. On écrit donc : « L'article x est remplacé par les dispositions suivantes : "… " et non : « L'article x est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : "… ". »

Cette abrogation n'entre en vigueur qu'à la date à laquelle le texte ainsi modifié entre lui-même en vigueur, cette date pouvant être soit la date d'entrée en vigueur explicitement choisie, soit, lorsque des textes d'application sont nécessaires, la date à laquelle ces textes entreront eux-mêmes en vigueur.

L'abrogation pure et simple

Comme la création d'une nouvelle norme, la disparition de celle-ci peut faire l'objet d'un dispositif particulier d'entrée en vigueur, notamment d'une entrée en vigueur différée (voir fiche 3.8.1).

Mais, pour les mêmes raisons, le législateur ne peut renvoyer à une mesure réglementaire le soin de fixer la date « d'entrée en vigueur » d'une abrogation.

On ne peut donc écrire, dans un texte de niveau législatif, que « l'article x est abrogé à compter d'une date fixée par décret » ; on doit préférer la disposition suivante : « l'article x est abrogé à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le… ».

Toutefois, ce principe connaît une exception s'agissant de l'abrogation de dispositions formellement législatives mais qui sont intervenues dans le domaine réglementaire, que l'on trouve notamment dans les lois ou les ordonnances adoptant la partie législative d'un code.

Dans ces cas, il est possible, afin d'éviter une discontinuité, de renvoyer l'entrée en vigueur de l'abrogation de ces dispositions à l'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code qui reprendra ces dispositions.

/// EXEMPLE « I. – Sont abrogés : l'ordonnance n° 58-1216 du 15 décembre 1958 relative à la police de la circulation routière ; (etc.) II. – Sont abrogés, à compter de la date d'entrée en vigueur du décret relatif à la partie réglementaire du code de la route :

1° La deuxième phrase du 3° de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales ;

2° L'article 4 de la loi n° 70-597 du 9 juillet 1970 instituant un taux d'alcool et généralisant le dépistage par air expiré ;

3° Les I, II et VII de l'article 63 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. » (article 5 de l'ordonnance n° 2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie législative du code de la route.

2.2.3.4 Renvois

Le renvoi est une mention du texte qui fait référence à un autre texte ou à une disposition du même texte. Il y a deux types de renvoi : celui qui est destiné à assurer l'application de l'acte et celui qui a pour objet de l'alléger.

Le premier type permet d'identifier immédiatement les textes à prendre, en particulier leur nombre. De plus, il permet de mesurer l'importance du texte à prendre (décret en Conseil des ministres, décret simple, arrêté, arrêté interministériel ou ministériel) pour assurer l'exécution de la nouvelle norme.

Exemples :

1. *La Constitution du 31 mars 1996, article 29 : « Le droit de grève est reconnu.*

   Il s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent ».

2. *La Loi N° 017/PR/2001 du 31 décembre 2001, Article 37 : « Est interdit tout recrutement qui n'a pour objet de pourvoir à la vacance d'un poste prévu au budget de l'État(…)*

   Un décret pris en Conseil des ministres fixe les conditions et procédures d'élaboration et de gestion des cadres organiques.».

3. *La Loi N° 017/PR/2001 du 31 décembre 2001, article 39 : « Des textes d'application règlementent les conditions générales et particulières d'aptitudes physiques et mentales prévues à l'article 36 alinéa c ».*

4. *Le Décret N° 510/PCMT/PMT/SGG/2021 du 30 septembre 2021, article 7 : « La composition et les attributions des sous-comités sont fixées par un arrêté du Président du Haut Comité, sur proposition du Président du Comité technique ».*

Constat : N° 9

Au Tchad, des lois adoptées ne sont pas appliquées faute de décrets d'application. Il en est ainsi de la loi N°006/PR/2002 du 15 avril 2002, portant promotion de la santé de reproduction qui renvoie à un décret pris en Conseil des ministres pour fixer la procédure et le contrôle des conditions légales de l'interruption de grossesse. Le décret d'application des dispositions de cette loi n'a été pris que 18 ans après son adoption.

Principe à adopter :

Les départements ministériels initiateurs des textes de loi à adopter par le parlement doivent préparer les textes d'application, lorsqu'il le faut, aussitôt après leur adoption.

Le second type de renvoi permet d'alléger le texte principal au moyen des renvois à des annexes pour traiter des questions hautement techniques[23].

23 Lohse Volker, Guide légistique. P. 13.

Utilisation des renvois

S'ils sont utilisés correctement, les renvois permettent de raccourcir considérablement les textes de lois, d'améliorer leur intelligibilité et d'intégrer d'autres normes (par exemple réglementation de la CEMAC ou règles techniques) ou d'en étendre le champ d'application. En outre, ils peuvent contribuer à diminuer la nécessité de légiférer.

Par contre, le renvoi viole, la plupart du temps, le principe selon lequel un acte législatif doit, si possible, pouvoir être compris isolément. Des renvois lacunaires ou mal choisis peuvent rendre un acte législatif difficilement compréhensible. Des problèmes peuvent apparaître lorsque les renvois se réfèrent à des règlements non-étatiques. Il est possible qu'un renvoi conduise à une restriction d'une liberté fondamentale, telle que, par exemple, la liberté économique. Il convient dès lors de tenir compte du principe de la légalité au moment d'introduire un renvoi.

Sont à éviter :

- le renvoi à des dispositions qui procèdent elles-mêmes à des renvois ;
- la multiplication des renvois au sein d'un même article ;
- les renvois généraux ou imprécis du type « sauf dispositions législatives/réglementaires contraires» ou « dans les conditions prévues par le Code pénal» ;
- les renvois à un article qui renvoie lui-même à un autre ;
- les renvois inexacts.

Tout renvoi est à formuler de manière à ce que le lecteur comprenne le sens essentiel de la disposition ou du moins, qu'il sache ce que concerne la disposition à laquelle il est fait renvoi. Il ne faut jamais renvoyer à une réglementation qui n'existe pas encore ou dont il n'est pas certain qu'elle sera simultanément adoptée.

Tous les renvois et citations d'article doivent être vérifiés soigneusement, car ils sont une source fréquente d'erreurs de rédaction.

2.2.3.5 Entrée en vigueur

Les textes normatifs acquièrent force obligatoire dès leur promulgation ou leur signature. L'entrée en vigueur est une mesure de publicité. Elle est le point de départ de l'application d'un texte (loi, règlement), correspondant au moment à partir duquel il doit être observé par les justiciables et appliqué par les tribunaux. On parle de l'application dans le temps et dans l'espace.

Exemple :

La Loi N° 19/67 du 9 juin 1967, article 1er : « Les actes législatifs et règlementaires sont réputés publics et exécutoires sur l'ensemble du territoire de la République dix jours francs après la date de leur promulgation en ce qui concerne les lois ou après la date de leur signature en ce qui concerne les autres textes.

Les autorités administratives prendront toutes les mesures nécessaires pour que ces actes soient rendus publics partout où besoin sera ».

a. Application dans le temps

La question de l'application des textes normatifs dans le temps est un élément essentiel de sécurité juridique. Le concepteur doit accorder une grande attention à la question de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité du nouveau texte. Il doit étudier la question de :

- la distinction entre l'entrée en vigueur et la prise d'effet du texte ;
- l'articulation entre la loi nouvelle et le texte ancien (mesures transitoires).

L'application dans le temps fait référence au moment à partir duquel le texte devient obligatoire. En principe, l'on ne doit pas légiférer de manière rétroactive. L'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1948 dispose : « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit* ». Cependant, ce principe également posé par l'article 2 du Code civil français de 1958 en vigueur au Tchad, admet des exceptions. C'est le cas par exemple des lois pénales plus douces.

Exemple :

La Loi N° 034/PR/2015 du 7 août 2015 abrogée par la Loi N° 003/PR/2020 du 20 mai 2020, portant répression des actes de terrorisme qui a supprimé la peine de mort en la remplaçant par la perpétuité. Ce qui a permis aux condamnés à la peine de mort pour actes de terrorisme de voir leur peine commuée en peine de perpétuité.

Les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication au Journal officiel de la République.

Aux termes de l'article 1er de la Loi N° 19/67 du 9 juin 1967, relative à l'entrée en vigueur des lois et décrets : « *Les actes législatifs et règlementaires sont réputés publics et exécutoires sur l'ensemble du territoire de la République dix jours francs après la date de leur promulgation en ce qui concerne les lois ou après la date de leur signature en ce qui concerne les autres textes.*»

Toutefois, « *Lorsque l'acte considéré comportera publication selon la procédure d'urgence il sera diffusé par la Radiodiffusion nationale et inséré au bulletin quotidien de l'Agence tchadienne de presse et de l'édition*[24] ».

Il existe néanmoins des lois qui fixent elles-mêmes la date de leur entrée en vigueur.

Exemples :

L'article 42 de la Loi 010/PR/2010 du 10 juin 2010 portant lutte anti-tabac dispose : « les établissements et personnes morales visés par la présente Loi doivent, dans un délai n'excédant pas un an à compter de sa publication se conformer à ses dispositions.»

Constat : N° 10

La publication au Journal officiel conditionne l'entrée en vigueur des textes normatifs. Dans la pratique, le Secrétariat général du gouvernement ne tient pas à jour le Journal officiel, occasionnant des retards parfois importants dans la publication de certains textes normatifs.

Le défaut de publication d'un texte normatif au Journal officiel pose le problème de son opposabilité aux citoyens. Le Journal officiel est, en effet, le seul moyen légal par lequel les citoyens sont informés de l'existence d'une loi nouvellement mise en vigueur.

24 Depuis 1968, le Bulletin quotidien de l'Agence tchadienne de presse et de l'édition a fait place au Journal officiel.

Les actes règlementaires (décret, arrêté) entrent en vigueur à la date qu'ils fixent, qui est celle de leur signature. Cette entrée en vigueur est, de façon générale, subordonnée aux mesures de publicité requises : publication au Journal officiel de la République du Tchad. Elle détermine la date à partir de laquelle la norme sera opposable aux administrés et invocable par eux.

Le concepteur aura à choisir entre :

- l'entrée en vigueur avec effet immédiat (c'est-à-dire au moment de sa signature) ;
- l'entrée en vigueur à une date ultérieure ;
- l'entrée en vigueur avec effet rétroactif[25] ;
- l'entrée en vigueur intégrale ;
- l'entrée en vigueur par étapes successives.

Les actes individuels, produisent leurs effets dès leur signature lorsqu'il s'agit d'actes favorables aux intéressés, tels que des actes conférant des droits (CE, Sect. 19 décembre 1952, Delle Mattei)[26].

b. Application dans l'espace

Un texte législatif ou réglementaire est en principe applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République du Tchad sauf mention «spéciale».

Dans certains cas, il peut apparaître utile, voire nécessaire, d'aménager le champ d'application territorial d'un texte. En tout état de cause, cette question doit être systématiquement examinée lors de la conception de celui-ci.

La limitation du champ d'application d'un dispositif législatif ou réglementaire à une ou plusieurs parties du territoire national n'est possible que dans les cas exceptionnels où cette rupture d'égalité se trouve justifiée par une différence de situation caractérisée ou un intérêt général suffisant.

Exemple :

Le Décret N° 0379/PR/2020 du 1er avril 2020, portant institution de l'État d'urgence dans les départements de Fouli et de Kaya, province du Lac en République du Tchad.

Formulation des dispositions finales et transitoires
CHAPITRE XII
DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 123 : les organes ou périodiques de presse écrite, en ligne ou blog existants à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ont un délai de six (6) mois pour se conformer aux nouvelles dispositions.

Article 124 : la présente Ordonnance qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la Loi N°17/PR/2010 du 31 août 2010 relative au Régime de la presse au Tchad, sera enregistrée et publiée au Journal officiel de la République et exécutée comme loi de la République.

Extrait de l'Ordonnance N°025/PR/2018 du 29 juin 2018 portant Régime de la presse écrite et média électronique au Tchad.

25 Cas rares puisque la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif sauf pour les lois pénales plus douces et les cas prévus par la loi elle-même.

26 *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires*, Paris 2005.

Après avoir fini de rédiger formellement son acte, le rédacteur s'emploiera à vérifier sa structuration générale afin de savoir si elle est claire, cohérente dans son ensemble et surtout si elle ne contient pas de dispositions contradictoires ou incomplètes. Il devra en outre requérir l'avis de certains organismes, avant de soumettre le texte pour adoption en Conseil des ministres ou à l'Assemblée nationale.

2.2.4 Modification d'un texte existant

Plusieurs raisons peuvent amener le gouvernement ou le législateur à modifier un texte existant au lieu d'en prendre un autre. Il peut aussi s'agir de modifier la façon dont le droit existant est appliqué, au moyen de l'adoption d'une disposition interprétative ou la validation législative d'un acte administratif annulé, par exemple. Dans ces cas de figure, le rédacteur doit s'assurer en premier lieu que les modifications qu'il veut apporter sont mineures ; dans le cas contraire, il peut avoir recours à une révision du texte. A cet effet, les observations suivantes sont à conseiller [27]:

- il devra procéder aux seules modifications, insertions et suppressions nécessaires. C'est dire que la réécriture d'ensemble d'un texte ou d'une partie de texte ne se justifie qu'en cas de modifications et insertions suffisamment nombreuses et substantielles dont la présentation est complexe ;

- il doit en outre veiller à ce qu'on ne modifie normalement pas l'intitulé d'une loi, d'une ordonnance ou d'un décret. Il ne peut être dérogé à cette règle que si une adaptation est rendue indispensable par suite d'un changement important dans le contenu du texte ou son champ d'application. Tel pourra être le cas d'un décret relatif à un organisme ou à un corps de fonctionnaires si l'on modifie le nom de cet organisme ou de ce corps ;

- il doit éviter qu'on touche, dans toute la mesure du possible, à la structure générale des textes existants et à la numérotation de leurs subdivisions (titres, chapitres, articles…), car de telles modifications sont de nature à gêner les usagers du texte et à soulever des difficultés notamment s'il existe, ce qui est fréquent, des renvois ou références à ces subdivisions dans le texte que l'on modifie ou dans d'autres textes.

2.2.4.1 Préalables à la modification d'un texte

La modification d'un texte doit prendre en compte les préalables ci-après :

- considérer l'utilité du changement et de la réécriture du texte au regard du but poursuivi ;
- éviter de reprendre complètement un texte ou une partie du texte ;
- limiter les modifications aux seules modifications, insertions et suppressions nécessaires (ceci conduit à un texte modificatif moins lisible mais plus bref et présentant l'avantage de faire apparaitre clairement les changements apportés) ;
- ne pas modifier l'intitulé d'une loi, d'une ordonnance ou d'un décret ;
- éviter de modifier la structure générale d'un texte existant et la numérotation de leurs subdivisions (titres, chapitres, articles…) ;
- éviter de renuméroter les articles qui suivent après abrogation ou ajout d'un article (le nouvel article est affecté du numéro de celui qui le précède suivi d'un tiret et d'un numéro additionnel).

2.2.4.2 Techniques de rédaction des modifications

- *dans le cas d'une **ordonnance** ou d'un **décret**, le ou les textes que l'on modifie doivent être mentionnés dans les visas*, ce qui permet de s'y référer ensuite par la seule indication de leur date, suivie de la mention « *susvisé(e)* » ;

27 Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, Paris 2005.

- *lorsque le texte modificatif est une* ***loi***, qui ne comporte pas de visa de textes, la loi (ou l'ordonnance) que l'on modifie doit être indiquée avec son numéro, sa date et son intitulé complet la première fois qu'elle est mentionnée. ensuite, il sera fait référencé a « *la loi du … mentionnée ci-dessus* » (ou précitée si on en a cité des dispositions).

N.B. : une ordonnance doit viser la loi d'habilitation en vertu de laquelle le parlement autorise le gouvernement à légiférer.

Il est malheureusement constaté au Tchad que de fois les ordonnances ne visent pas leurs lois d'habilitation comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

REPUBLIQUE DU TCHAD UNITE-TRAVAIL-PROGRES

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Visa : SGG

ORDONNANCE N° _004__/PR/2021

Portant modification de l'Ordonnance N°001/PR/2019 du 11 février 2019 portant Création des Unités Administratives et des Collectivités Autonomes

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT, CHEF DU GOUVERNEMENT,
PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES,

Vu la Constitution ;

Le Conseil des Ministres Consulté à domicile le 25 Mars 2021 ;

ORDONNE :

Article 1er : Les dispositions de l'article 2 de l'Ordonnance N°001/PR/2019 du 11 février 2019 portant Création des Unités Administratives et des Collectivités Autonomes sont modifiées comme suit :

Au lieu de :

Article 2 (ancien) :

جمهورية تشاد
رئاسة الجمهورية

تأشيرة : أ ع ح

أمر رقم _____/ر ج/2021

يقضي بتعديل الأمر رقم رقم 001/ر ج/2019 الصادر في 11 فبراير 2019، الذي ينص على إنشاء الوحدات الإدارية والتجمعات المستقلة

إن رئيس الجمهورية،
رأس الدولة، رئيس الحكومة،
رئيس مجلس الوزراء؛

بناء على الدستور؛

وبعد استشارة مجلس الوزراء بتاريخ 25 مارس 2021 :

يُصدر الأمر الآتي :

المادة الأولى : تم تعديل أحكام المادة 2 من الأمر رقم 001/ر ج/2019 الصادر في 11 فبراير 2019، الذي ينص على إنشاء الوحدات الإدارية والتجمعات المستقلة على النحو التالي:

بدلا من:

المادة 2 (قديمة):

Dans les formules à employer, quatre (4) hypothèses sont envisageables :

EN CAS DE REMPLACEMENT D'UN TEXTE ANCIEN PAR UN NOUVEAU

Lorsqu'il y a remplacement d'un texte ancien par un texte nouveau, il convient de le faire apparaître en utilisant la formule : « *est (sont) remplacé(s) par les dispositions suivantes* », et non d'écrire : « est rédigé ainsi qu'il suit ».

***Exemple* :**

On écrira donc : Art. 2. *– Le troisième alinéa de l'article 6 du décret du … susvisé est remplacé par les dispositions suivantes : /* « … »

AU CAS OÙ L'ON MODIFIE SEULEMENT LE DÉBUT D'UNE PHRASE

Lorsqu'on modifie seulement le début d'une phrase, l'indication **« *le reste sans changement* »,** mise entre parenthèses et après des points de suspension, est à employer.

Exemple :

- *Article 38***. –** *Le début du premier alinéa de l'article 132-76 du code pénal est ainsi rédigé :* « *Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit… (le reste sans changement).*»

AU CAS OÙ L'ON INSÈRE DES DISPOSITIONS NOUVELLES DANS LE TEXTE QUE L'ON MODIFIE

Il convient au contraire d'utiliser toujours les termes « ainsi rédigé(s) ».

On écrira ainsi :

Exemple :

Art. 9. *– Après l'article 12-3 du décret du… susvisé, il est inséré un article 12-4 ainsi rédigé : /* « *Art. 12-4. – …* ».

AU CAS OÙ L'ON VEUT FAIRE DISPARAÎTRE UNE PHRASE, DES MOTS OU UNE RÉFÉRENCE, ON UTILISE LE VERBE « SUPPRIMER » ; IL EN VA DE MÊME POUR UN ALINÉA QUI N'EST PAS IDENTIFIÉ PAR UN NUMÉRO OU UNE LETTRE.

On n'écrit pas « *abrogé et remplacé* » ou « *supprimé et remplacé* », mais seulement « *remplacé par les dispositions suivantes* ».

Le verbe « *abroger* » *est à réserver au texte et à ses divisions :* on abroge une loi, un décret, un chapitre, un article ou une subdivision d'article (I, II, 1, 2, a, b.).

2.2.4.3 Modification de plusieurs dispositions dans un même texte

Lorsque l'on modifie plusieurs dispositions d'un même texte, **deux présentations des modifications sont possibles :**

- la première consiste à procéder par un seul article, comportant autant de subdivisions qu'il y a d'articles modifiés.

On écrira ainsi :

- **art. 1er.** – *Le décret du… susvisé est ainsi modifié :*

1° Le troisième alinéa du point III de l'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes : / « …. » *;*

2° L'article 8 est remplacé par les dispositions suivantes : / « *Art. 8. – …. » ;*

3° Au second alinéa de l'article 14, le mot : « *neuvième* » *est remplacé par le mot :* « *sixième* » *;*

- l'autre présentation consiste à **modifier séparément, par un article distinct du texte modificatif**, chacun des articles du texte modifié. Ce qui donne, avec le même exemple :

1° art. 1er. – *Le troisième alinéa du point III de l'article 2 du décret du… susvisé est remplacé par les dispositions suivantes : /* « *…* ».

2° Art. 2. – *L'article 8 du même décret est remplacé par les dispositions suivantes : /* « *Art. 8. – …* ».

3° Art. 3. – *Au second alinéa de l'article 14 du même décret, le mot :* « *neuvième* » *est remplacé par le mot :* « *sixième* ».

4° Art. 4. – *Le troisième alinéa de l'article 17 du même décret est supprimé.*

Modification de loi

Loi N°045/PR/2019, portant modification de la Loi N°033/PR/2019 du 22 juillet 2019, portant Code électoral

Préambule

Article 1er : Les dispositions de la loi N° 033/PR/2019 du 22 juillet 2019 susvisées sont modifiées comme suit :

Au lieu de :

Article 11 (ancien) ; Les circonscriptions électorales sont :

- Le territoire national et les représentations diplomatiques ou consulaires du Tchad à l'étranger pour les consultations référendaires et présidentielles ;
- Les départements, les arrondissements de la ville de N'Djaména et les zones géographiques à l'étranger pour les élections législatives ;
- Les provinces et les communes pour les élections locales…

Lire :

Article 11 (nouveau) : Les circonscriptions électorales sont :

- Le territoire national et les représentations diplomatiques ou consulaires du Tchad à l'étranger pour les consultations référendaires et présidentielles ;
- Les départements, les arrondissements de la ville de N'Djaména et les zones géographiques à l'étranger pour les élections législatives ;
- Les provinces, **les départements** et les communes pour les élections locales…

Modification de décret

Le Décret N°1326/PR/MFPTDS/2020 du 26 juin 2020,portant rectificatif du Décret N°0993/PR/MFPTDS/2020 du 05 mai 2020, portant création, composition et fonctionnement d'une Commission Spéciale pour le recrutement de vingt mille (20 000) diplômés à la Fonction publique

Article 1er : le Décret N°0993/PR/MFPTDS/2020 du 05 mai 2020 portant création, composition et fonctionnement d'une Commission Spéciale pour le recrutement de vingt mille (20 000) diplômés à la Fonction publique sus visé, est rectifié comme suit :

Au lieu de :

Article 3 (ancien) : la Commission Spéciale est composée comme suit :

- Président : Le Ministre d'État, Ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République ;
- 1er Vice-président : le Ministre de la Fonction publique, du Travail et du Dialogue Sociale ;
- 2ème Vice-président : le Ministre des Finances et du Budget ;
- 3ème Vice-président : le Ministre, Secrétaire général du gouvernement, chargé des Relations avec l'Assemblée nationale ;
- 1er Rapporteur : le Conseiller en charge de la Fonction publique du Président de la République ;
- 2ème Rapporteur : le Conseiller juridique du Président de la République.

Membres :

- le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ;
- le Ministre de l'Éducation nationale et de la Promotion civique ;
- le Ministre de la Santé publique ;
- le Ministre de la Communication, porte-parole du Gouvernement ;
- le Ministre de la Production, de l'Irrigation et des Équipements agricoles ;
- le Ministre de l'Élevage et des Productions animales ;
- le Ministre de la Femme, de la Protection de la Petite Enfance et de la Solidarité Nationale ;
- le Ministre de la Promotion des Jeunes, du Sport et de l'Emploi ;
- l'Inspecteur Général d'État.

Lire :

Article 3 (nouveau) : La Commission Spéciale est composée comme suit :

- Président : Le Ministre d'État, Ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République ;
- 1er Vice-président : le Ministre de la Fonction publique, du Travail et du Dialogue Sociale ;
- 2ème Vice-président : le Ministre des Finances et du Budget ;
- 3ème Vice-président : le Ministre, Secrétaire Général du gouvernement, chargé des Relations avec l'Assemblée nationale ;
- 1er Rapporteur : le Conseiller en charge de la Fonction publique du Président de la République ;
- 2ème Rapporteur : le Conseiller juridique du Président de la République.

Membres :

- le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ;
- le Ministre de l'Éducation nationale et de la Promotion civique ;
- le Ministre de la Santé publique ;
- le Ministre de la Communication, porte-parole du Gouvernement ;
- le Ministre de la Production, de l'Irrigation et des Équipements agricoles ;
- le Ministre de l'Élevage et des Productions animales ;
- le Ministre de la Femme, de la Protection de la Petite Enfance et de la Solidarité Nationale ;
- le Ministre de la Promotion des Jeunes, du Sport et de l'Emploi ;
- le Directeur de Cabinet civil du Président de la République
- l'Inspecteur Général d'État.

Le reste sans changement.

2.3 PRÉSENTATION DU TEXTE NORMATIF

La présentation du texte normatif se fait par l'exposé des motifs pour les lois et par le rapport de présentation pour les actes règlementaires.

2.3.1 Exposé des motifs

L'exposé des motifs[28] fait partie des documents exigés par le règlement intérieur de l'Organe législatif pour l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi. L'exposé des motifs est destiné à éclairer sur le sens et la portée des dispositions qui sont soumises au vote[29]. Il doit accompagner le projet de texte soumis au Conseil des ministres et à l'Organe législatif.

Au Conseil des ministres, l'exposé des motifs est présenté par le ministre initiateur du texte, le secrétaire d'État (lorsqu'il en existe) ou le ministre assurant l'intérim (Article 34 du Décret N° 079/PCMT/PMT/2021 du 22 juin 2021 portant règlement intérieur du Conseil des ministres).

Devant l'Organe législatif, l'exposé des motifs est présenté et défendu par le ministre initiateur du texte assisté par le Ministre Secrétaire général du gouvernement (Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale).

Sur le plan juridique, cette partie offre un intérêt moindre : comme son nom l'indique, « *l'exposé des motifs* » demeure un simple exposé dépourvu de force obligatoire[30] et, comme tel, laissé à la libre appréciation du rédacteur : l'Assemblée nationale n'en délibère pas. Le rédacteur a toute liberté de plume dans la rédaction de cette partie du texte.

Il est recommandé au concepteur, de ne pas paraphraser le texte dans l'exposé des motifs, ni de le rédiger dans un style accessible aux seuls fonctionnaires ayant participé à son élaboration. Il doit indiquer les raisons pour lesquelles le texte est soumis à l'Organe législatif, l'esprit dont il procède, les objectifs qu'il se fixe et les modifications qu'il apporte au droit existant. L'exposé des motifs d'un projet de loi, d'une proposition d'ordonnance ou encore la note de présentation pour les décrets comporte en général deux parties :

- une partie générale présentant le contexte (historique, international, économique, social, juridique, environnemental, etc.) dans lequel s'insère le projet ainsi que les principaux objectifs qu'il poursuit. Cette partie peut renvoyer, le cas échéant, à l'étude d'impact qui est transmise à l'Organe législatif en même temps que le Projet ;
- une partie exposant, article par article, les dispositions proposées. Pour les textes longs, une explication par division (titre, chapitre) peut suffire.

L'exposé des motifs constitue l'un des éléments des travaux préparatoires d'une loi, auquel le juge peut se référer en cas de doute sur les intentions du législateur.

28 *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et règlementaires*, Paris 2005 P. 146.
29 In ibidem.
30 Il peut toutefois, le moment venu, orienter la décision des députés et, guider éventuellement l'interprétation du juge.

Exemple :

REPUBLIQUEDUTCHAD
UNITE-TRAVAIL-PROGRES
HAUTE AUTORITE DES MEDIA ET DE L'AUDIOVISUEL
السلطـــة العـليا للإعـلام والسمعـــي البصـــري
Autorité Administrative-Indépendante
سلطـــة إداريـــة مستقلـــة

Direction de Cabinet

N'Djamena, le 18 juillet 2019

EXPOSE DES MOTIFS

A la Haute attention de
Son Excellence, Monsieur le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement

Objet : **Projet de réforme du Décret portant création, attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de la Carte d'identité du Journalisme Professionnel**

CONTEXTE :

Le présent projet de réforme du Décret porte sur les attributions et composition de la Commission Nationale de la Carte d'identité du Journalisme Professionnel au Tchad. Le Décret n°178/PR/MC/97 portant création, composition et attributions de la Commission Nationale de la Carte d'Identité du Journaliste Professionnel du 29 avril 1997 en cours est obsolète parce qu'il vise des textes juridiques déjà modifiés donc inexistants et en plus il ne reflète plus le fonctionnement de la profession du journaliste.

Dans le souci de rendre le fonctionnement de cette commission plus souple et plus actif, la Haute Autorité des Media et de l'Audiovisuel (HAMA) a initié une rencontre avec le Ministère de la Communication afin d'échanger sur l'opportunité d'un nouveau décret et surtout relever les dispositions à modifier ou supprimer dans le décret en cours et les nouvelles dispositions à rajouter. Il a été convenu d'un commun accord que les services de la HAMA élaborent le premier draft afin de servir d'un cadre de discussion. Le draft fut ensuite partagé et validé par les différentes parties.

Le présent projet de décret est le fruit de ces différentes discussions et échanges qui ont porté sur la forme et sur le fond.

Objectifs du projet de réforme du Décret :

Ce projet de décret vise à :

- Combler les lacunes et limites existantes dans le décret actuel; à cet effet, le présent projet ne disposera pas de la formule actuelle mais parlera du journalisme professionnel en général, car il y a de nos jours plusieurs sortes de journalistes au Tchad (voir l'article 4 du projet de texte) ;
- Proposer d'autres dispositions pour renforcer le fonctionnement de la Commission ;
- Faciliter le fonctionnement de la Commission.

Présentation des dispositions du présent décret:

L'ossature de ce projet de décret comporte 5 chapitres, 3 Sections et 19 articles.

Les principales innovations ou nouvelles dispositions portent sur :

- **La forme :** les dispositions ont été revues et réorganisées pour rendre le décret plus clair et plus cohérent dans sa compréhension et dans sa lecture. La disposition des chapitres a complètement changé et un nouveau chapitre a été rajouté ;

- **Le fond :** l'ordonnancement suivant a été proposé ;

- Chapitre 1 : intitulé de la Création : il comporte 3 articles et les articles 2 et 3 ont été modifiés ;

- Chapitre 2 : Des attributions : il est composé de 2 sections et 10 chapitres, il définit les principales attributions de la Commission ainsi que des conditions de délivrance, d'annulation et de retrait de la carte professionnelle par celle – ci ;

- Chapitre 3 : il traite de la composition et du fonctionnement de la Commission. Composé de 3 articles, ce chapitre détermine le nombre des membres de la Commission ainsi que le mode de désignation. Il précise les modalités de son fonctionnement ;

- Chapitre 4 : Disposition financières : il n'a qu'un seul article qui définit le mode de financement de la Commission et la gestion de son budget ;

- Chapitre 5 : Dispositions finales : il n'a qu'un seul article qui précise les conditions d'application de ce décret.

Vu l'imminence des élections législatives et communales, nous sollicitons de Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement, son indulgence et son autorité pour l'adoption du présent projet de décret qui est indispensable pour la gestion des journalistes.

Le Président de la HAMA

Le Président

DIEUDONNE DJONABAYE

2.3.2 Rapport de présentation

Le rapport de présentation, généralement appelé note de présentation dans l'Administration tchadienne, est un document qui accompagne le projet de décret et qui résume le texte. Il reprend les grandes lignes du texte soumis à l'examen du Conseil des ministres. Il est présenté par le Ministre initiateur et permet de faire une présentation générale du texte.

Rapport de présentation d'un décret ou d'une ordonnance au Conseil des ministres

Pour un texte présenté à la signature du Président de la République, le rapport doit commencer par les mentions :

« *Rapport de présentation du Décret N°…* »

« *Président de la République,* »

« Mesdames, messieurs les ministres

et se terminer par les formules suivantes :

« *Tel est l'objet du présent décret (de la présente ordonnance) que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation* ».

Exemple :

REPUBLIQUE DU TCHAD UNITE-TRAVAIL-PROGRES
****
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
****
MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION INTERNATIONALE
****
SECRETARIAT D'ETAT
****
DIRECTION GENERALE DU MINISTERE
****
DIRECTION GENERALE DES SERVICES DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION
****
DIRECTION DE LA PLANIFICATION ET DES ETUDES PROSPECTIVES
****
N°1053/PR/MEPDCI/SE/DGM/DGSEP/DPEP/20

جمهوريـــــة تشـــــاد وحدة عمل تقدم
****
رئاسة الجمهورية
****
وزارة الاقتصاد و التخطيط التنموي والتعاون الدولي
****
امانة الدولة
****
الادارة العامة للوزارة
****
الادارة العامة للخدمات الدراسية والتخطيط
****
ادارة التخطيط و الدراسات الافقية
****
الرقم /ر ج/وات ت ت د/ا د/ا ع و/ا ع خ د ت/ا ت ب ا/ 20

N'Djamena, le 30 OCT 2020

NOTE DE PRESENTATION

A

L'ATTENTION DE MONSIEUR LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE SECRETAIRE GENERAL DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Objet : Projet d'Arrêté du Comité de Pilotage des projets de Consolidation de la Paix au Tchad

Situé au cœur de l'Afrique, la population du Tchad fait face aux nombreux défis, entre autres, la pauvreté, la guerre civile, l'extrémisme violent et le changement climatique. En dépit des ces défis, le Tchad reste une force de stabilité et de paix dans la région en prenant des engagements diplomatiques et en participant activement à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali et à la Force multinationale mixte de la Commission du bassin du Lac Tchad.

Notre pays le Tchad est également confronté à des graves problèmes de paix et de sécurité internes liés à la secte Boko-Haram et aux conflits intercommunautaires, du maintien et du renforcement de ses institutions démocratiques qui sont essentiels à la préservation d'un dialogue inclusif et de l'harmonie sociale. Malgré ces difficultés, le Tchad accueille et prend en charge environ 750.000 réfugiés du Soudan, de la République Centrafricaine et du Nigéria qui ont d'impacts négatifs sur les ressources naturelles limitées des populations hôtes.

Dans cette optique, en réponse à une demande du Premier Ministre, le Secrétaire Général des Nations Unies a déclaré le Tchad éligible à accéder au Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF) en 2017 pour une période de cinq ans (2017-2022).

A cet effet, le Système des Nations Unies, en collaboration avec le Gouvernement de la République du Tchad, a élaboré et mis en œuvre des projets de Consolidation de la Paix au Tchad pour l'amélioration des conditions de vie des populations, en particulier les jeunes.

Afin d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de ces projets, il s'avère indispensable de mettre en place un Comité de Pilotage composé des partenaires impliqués dans leur mise en œuvre.

Il s'agit de :

- Ministre de l'Economie, de la Planification du Développement et de la Coopération Internationale ;
- Ministre de l'Administration du Territoire et des Collectivités Autonomes ;
- Ministre de la Sécurité Publique et de l'Immigration ;
- Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, chargé des Droits Humains
- Ministre de la Formation Professionnelle et des Métiers ;
- Ministre de la Jeunesse et des Sports ;
  Ministre de l'Elevage et des Productions Animales ;
- Ministre de la Femme et de la Protection de la Petite Enfance ;
- Coordonnatrice Résidente du Système des Nations Unies ;
- Trois (03) Chefs d'Agence du Système des nations Unies ;
- Représentant(e) de la Banque mondiale ;
- Représentant (e) de l'Union Africaine ;
- Représentant (e) de l'Union Européenne ;
- Conseiller en paix et développement auprès du Système des Nations Unies ;
- Représentant des bailleurs de fonds pour la consolidation de la paix ;
- Représentant de la Commission Nationale pour l'Accueil, la Réinsertion des Réfugiés et le Rapatriement (CNARR) ;
- Représentante de la Cellule de Liaison des Associations Féminines (CELIAF) ;
- Représentant des Organisations Nationales des Jeunes ;
- Représentant de la Société Civile Nationale ;
- Représentant de la Société Civile Internationale.

Le Comité de Pilotage aura pour rôle principal de superviser tous les investissements en matière de la consolidation de la paix au Tchad.

Tel est, Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République, l'objet de la présente note soumise à votre Attention pour appréciation et si cela rencontre votre assentiment, requérir votre signature.

Le Ministre de l'Economie, de la Planification du Développement et de la Coopération Internationale



Dr Issa DOUBRAGNE

PARTIE II

HIÉRARCHIE DES NORMES

PARTIE II : HIÉRARCHIE DES NORMES

Un texte juridique, quelle que soit sa nature, s'insère dans un ordre juridique constitué d'un ensemble des règles en vigueur, au niveau national. Selon le principe de la légalité, chaque norme juridique doit se conformer à cet ensemble et notamment respecter les normes supérieures.

La hiérarchie des normes ou des règles est l'organisation des composantes d'un système juridique fondé sur le principe selon lequel la norme d'un degré doit respecter et mettre en œuvre celle du degré supérieur. On appelle l'ensemble la pyramide des normes[31] .

Les normes juridiques sont classées dans un ordre hiérarchique et dans des domaines respectifs de la loi et du règlement.

SOUS-PARTIE 1 : CLASSEMENT DES NORMES JURIDIQUES

Selon la pyramide de Hans Kelsen[32], il existe plusieurs catégories de normes juridiques à classer dans l'ordre juridique interne. Ce sont :

- les normes constitutionnelles ;
- les traités et accords internationaux ;
- les lois et ordonnances ;
- les règlements.

Il sera également, dans cette sous partie, question de la codification qui n'entre pas dans le classement des normes juridiques.

1.1 NORMES CONSTITUTIONNELLES

Les normes constitutionnelles comprennent : la Constitution et les principes à valeur constitutionnelle.

1.1.1 Constitution

La Constitution ou Loi fondamentale est la norme juridique suprême d'un Etat, adoptée par le pouvoir constituant. Elle est le texte fondateur de tous les pouvoirs publics et source des libertés et droits fondamentaux des citoyens.

Depuis son accession à l'indépendance le 11 août 1960, le Tchad a connu plusieurs Lois fondamentales dont la première du retour à l'ère démocratique a été adoptée par référendum le 31 mars 1996, suite à la tenue de la Conférence Nationale Souveraine de 1993 qui en avait dégagé les principales orientations.

La Constitution comprend le préambule qui en fait partie intégrante et l'ensemble des articles. À ces dispositions s'ajoutent des principes à valeur constitutionnelle qui ne figurent pas dans le texte de la Constitution mais qui sont universellement reconnus comme étant supérieurs aux lois nationales.

31 Cf. Vocabulaire juridique, G. Cornu, 2022, 14ème édition, PUF.

32 Hans Kelsen (1881-1973) est un juriste austro-hongrois. Il a développé la théorie selon laquelle « l'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques ».

1.1.2 Principes à valeur constitutionnelle

En France, le Conseil constitutionnel a déterminé la notion et le contenu du « bloc de constitutionnalité » qui désigne l'ensemble des textes et principes à valeur constitutionnelle que les lois doivent respecter. Le bloc de constitutionnalité comprend :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- la Déclaration des Droits de l'Hommes et du Citoyen de 1789 ;
- le Préambule ;
- la Constitution de 1946 ;
- la Charte de l'environnement.

Au Tchad, la notion de principes à valeur constitutionnelle ne figure pas dans les différentes Constitutions et n'est pas dégagée par le Conseil constitutionnel. Le Tchad a néanmoins ratifié des traités et accords internationaux consacrant des principes universels qui peuvent être interprétés comme ayant valeur constitutionnelle.

Le bloc de constitutionnalité ou les textes à valeur constitutionnelle se situe au soumet de l'ordre juridique national. Il doit être respecté par l'ensemble des normes juridiques inférieures, au nom du principe de la légalité et celui de la hiérarchie des normes.

Font également partie de cet ensemble les lois constitutionnelles. Par loi constitutionnelle, il faut entendre la loi de révision de la Constitution adoptée selon la procédure prévue par celle-ci.

Exemple de lois constitutionnelles

La première Constitution de la République du retour à l'ère démocratique a été mise en place le 31 mars 1996, suite à la Conférence Nationale Souveraine. Cette Constitution a été modifiée à deux reprises par les Lois constitutionnelles adoptées par voie législative, respectivement en 2005 avec des modifications majeures qui sont la suppression du Sénat et de la limitation du mandat présidentiel, l'institution du Conseil Economique, Social et Culturel et en 2013 avec la création de la Cour des comptes suite à une directive de la CEMAC.

La réforme constitutionnelle de 2018 a conduit à la mise en place d'une nouvelle Constitution, par la Loi constitutionnelle N°002/PR/2018, portant adoption de la Constitution de la 4ème République, promulguée le 04 mai 2018 par le Président de la République, elle-même révisée par la Loi constitutionnelle N°017/PR/2020 du 14 décembre 2020.

1.2 TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Les normes internationales sont issues des engagements internationaux de l'Etat. Elles sont contenues dans les traités[33] et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par l'Etat.

Le Traité est un accord régi par le droit international conclu par écrit entre sujets internationaux détenteurs de la capacité de conclure les traités (Etats et Organisations internationales) en vue de produire des effets de droit. Un traité peut être :

- bilatéral : conclu entre deux parties ;
- multilatéral conclu par un nombre de parties supérieur à deux ;
- général : largement ouvert à l'adhésion et son régime n'implique pas une exclusion de la procédure des réserves ;

33 Accord de volonté conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international et destiné à produire les effets qu'en attendent ses auteurs.

- multilatéral restreint ou plurilatéral : conclu par un groupe d'États, fermé à l'adhésion des États qui n'ont pas participé à la négociation et dont le régime doit s'appliquer dans son intégralité, les réserves étant interdites ou tout au moins soumises à l'acceptation de toutes les parties.

On parle aussi de :

- traité-cadre : convention internationale fixant les grands principes d'un régime juridique et établissant un cadre institutionnel pour la négociation de protocoles destinés à préciser et concrétiser ces principes ;
- traité-contrat : convention génératrice de situations juridiques subjectives, les contractants stipulant des prestations réciproques comme dans un contrat privé ;
- traité-loi ou traité normatif : généralement multilatéral dont l'objet est de poser une règle de droit, c'est-à-dire d'établir une situation juridique impersonnelle et objective.

Selon l'article 221 de la Constitution du 31 mars 1996, « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois nationales, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie* ». En d'autres termes, les traités et accords internationaux sont supérieurs à toutes les normes nationales à l'exception de la Constitution et des principes à valeur constitutionnelle.

1.3 LOIS ET ORDONNANCES

La loi est définie au sens strict comme une règle de droit écrite, générale, impersonnelle, permanente et obligatoire adoptée par le parlement dans son domaine de compétences déterminé par la Loi fondamentale.
La Constitution du Tchad détermine plusieurs catégories de lois :

- la loi constitutionnelle modifie, abroge ou complète des dispositions de la Constitution ;
- la loi organique précise ou complète une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ;
- la loi de programme détermine les objectifs de l'action économique, sociale, culturelle et environnementale de l'État ;
- la loi de finances détermine les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique et conformément aux règles de transparence et de bonne gouvernance ;
- la loi de règlement est une loi des finances par laquelle le parlement contrôle, a posteriori, l'exécution d'une loi des finances pour une année budgétaire ;
- la loi ordinaire détermine les principes fondamentaux et fixe les règles dans les domaines limitativement énumérés.

La loi s'impose à toutes les normes réglementaires, c'est-à-dire celles qui sont prises par les autorités exécutives.

Au sens général, la loi s'entend comme une règle de droit général d'origine étatique, qu'elle soit prise par une autorité législative ou exécutive. C'est toute disposition normative dont l'application est garantie par la contrainte étatique.

Une ordonnance est un acte pris par le pouvoir exécutif, avec l'autorisation de l'Assemblée nationale, dans le domaine de la loi. L'ordonnance fait intervenir à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Une ordonnance est un acte réglementaire adopté en Conseil des ministres et signé par le Président de la République, qui intervient sur habilitation du Parlement dans le domaine de la loi. Une ordonnance est signée, elle devient caduque si le projet de loi de ratification n'est pas déposé avant le terme fixé par la loi d'habilitation. Elle ne peut être ratifiée que de manière expresse. Elle est édictée par le gouvernement, selon l'article 125 de la Constitution du 31 mars 1996, pour l'exécution de son programme, pendant un délai limité, dans des matières qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en

Conseil des ministres après avis de la chambre administrative de la Cour Suprême. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation.

La possibilité pour le gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance est prévue par l'article 142 de la Constitution de la IV^{ème} République. Parce qu'elle est un acte pris par le gouvernement dans le domaine de la loi, l'ordonnance est soumise à quatre conditions, elle doit :

1. Faire l'objet d'une autorisation du parlement sous forme de loi d'habilitation ;
2. Recueillir l'avis juridique de la Cour suprême ;
3. Être adoptée en Conseil des ministres ;
4. Être validée par le parlement sous forme de loi de ratification.

Lorsqu'une ordonnance remplit toutes ces conditions, elle a la valeur d'une loi.

EPUBLIQUE DU TCHAD Unité. Travail Progrès
.*.*.*.*
:ONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION
.*.*.*.*
'RESIDENCE DU CONSEIL

وحدة . عمل

جمهورية تشاد
..*.*.*
المجلس العسكري الانتقالي
..*.*.*
رئاسة المجلس

.OI N° 018 /PCMT/2022
Portant habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pendant la période allant du 1er Juillet au 31 Août 2022

قانون رقم _____/ رم ع إ/2022
ينص على منح الحكومة صلاحية سن القوانين عبر الأوامر في الفترة م 1 يوليو الى 31 أغسطس 2022.

(/Vu la Charte de Transition ;

Le Conseil National de Transition a délibéré et adopté en sa séance du 30 Juin 2022 ;

Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit :

بناء على الميثاق الانتقالي؛

اعتمد المجلس الوطني الانتقالي بعد المداولة في جلسته المنعقدة بتاريخ 30 يونيو 2022؛

يصدر رئيس الجمهورية القانون الآتي نصه :

Article 1er : En application de l'article **37** de la Charte de Transition de la République du Tchad, le Gouvernement est autorisé à légiférer par voie d'Ordonnances pendant la période allant du **1er Juillet au 31 Août 2022.**

المادة الأولى: عملا بالمادة 37 من الميثاق الانتقالي، تُمنح الحكومة صلاحية سن القوانين عبر الأوامر في الفترة من **1 يوليو الى 31 أغسطس 2022.**

Article 2 : Cette Loi d'habilitation s'applique à toutes les matières relevant du domaine de la Loi.

المادة الثانية: تختص مشروعية هذا القانون بجميع المواد التي تدخل ضمن نطاق القانون.

Article 3 : Les Ordonnances prises par le Gouvernement doivent être transmises au Conseil National de Transition, sous peine de caducité, avant l'ouverture de la prochaine session ordinaire, pour ratification.

المادة الثالثة: يتم التداول على الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، لتتم إحالتها - تحت طائلة البطلان - إلى المجلس الوطني الانتقالي للمصادقة عليها قبل عقد دورته العادية القادمة.

Article 4 : La présente Loi sera enregistrée, publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme Loi de l'Etat.

المادة الرابعة: يسجل هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية ويعمل به كقانون للدولة.

N'Djaména, le 04 JUILLET 2022 أنجمينا، بتاريخ

Le Général الجنرال
MAHAMAT IDRISS DEBY ITNO
محمد إدريس ديبي إتنو

Constat : N° 11

Les ordonnances présentent une particularité dans leur élaboration car elles ne respectent pas l'esprit de la Constitution : les lois portant habilitation du gouvernement à légiférer pendant la période de vacance parlementaire ne citent pas les matières dans lesquelles le gouvernement entend légiférer par ordonnance.

Dans l'exemple ci-dessus, la Loi d'habilitation a autorisé le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dans toutes les matières qui relèvent du domaine de la loi, contrairement à l'article 142 alinéa 2 de la Constitution du 4 mai 2018, qui dispose : « *Les matières, objet de l'autorisation, doivent être énumérées et motivées dans la demande adressée au parlement.* »

Par ailleurs, les ordonnances ne respectent pas non plus les règles de création des lois : elles obéissent plus aux circonstances. Elles sont élaborées en suivant tantôt la forme des décrets, tantôt celle des lois d'où la nécessité de les harmoniser.

Principe à adopter :

Une ordonnance doit, d'une part, impérativement viser sa loi d'habilitation et, d'autre part, prendre la forme de décret. En outre, elle doit faire l'objet d'une loi de ratification.

1.4 RÈGLEMENTS

Les règlements, appelés encore actes réglementaires, sont des mesures prises par les autorités exécutives (Président de la République, Premier ministre, ministres et autres autorités centrales et déconcentrées) dans le domaine de leurs compétences. Les règlements relèvent de l'article 122 de la Constitution du 31 mars 1996 qui dispose : « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ».

1.5 CODIFICATION

Définie comme l'action de « *réunir dans un seul code des dispositions législatives et réglementaires* », la codification est un processus parfois indispensable. Tout en facilitant l'accès au droit, elle contribue à une plus grande cohérence entre des textes épars, inadaptés ou comportant des carences juridiques et à une harmonisation avec la législation nationale. Cela amène les responsables d'un département ministériel à opter pour la codification. Le rédacteur se doit avant tout d'identifier la forme qui sied à la situation qu'il a déjà analysée.

La codification ne concerne que les textes législatifs et réglementaires. Les textes constitutionnels, les textes internationaux et les textes de droit communautaire ne doivent pas normalement être codifiés. L'opération de codification peut revêtir différentes formes :

- **la codification-collection** qui se contente de regrouper les textes qui existent n'est pas fondamentalement différente de la codification au sens traditionnel. La codification privée se fait toujours de cette manière. C'est ce que fait le CEFOD à travers ses « recueils de textes » sur le pétrole, les droits de l'enfant, etc.
- **la codification à droit constant** constitue une rupture dans les textes, mais pas dans le droit positif. Les textes antérieurs sont expressément abrogés mais leur contenu est repris dans le code, à l'exception des textes obsolètes (qui n'avaient été abrogés qu'implicitement) de sorte que le droit positif demeure : c'est la pratique française actuelle.

- **la codification réformatrice** ou **au sens plein** du terme tend à rompre non seulement avec les textes mais aussi avec le fond.

Néanmoins, cette distinction appelle quelques nuances. C'est ainsi que le Code civil français de 1958 en vigueur au Tchad, dans ses dispositions relatives à l'état des personnes et qui est présenté comme un modèle de codification réformatrice, s'est en partie inspiré de solutions anciennes.

Quant à la codification dite à droit constant, sa constance même n'est sans doute qu'assez relative. Si elle ne tend en effet qu'à rassembler et ordonner les règles existantes sans créer de règles nouvelles, « *la vérité est que toute opération de codification, malgré toutes les précautions que l'on ait pu prendre, comporte en elle-même des occasions de transgression* ». Ce qui, en principe, suppose qu'il existe déjà une législation suffisante dans tous les domaines par exemple la santé mais pas encore organisée en une réglementation d'ensemble. On va alors les codifier, c'est-à-dire les ordonner. C'est ce qu'on appelle, en droit, la codification à droit constant**.** Cette forme de codification constitue une rupture dans les textes, mais pas dans le droit positif. Les textes antérieurs sont expressément abrogés mais leur contenu est repris dans le code, à l'exception des textes obsolètes, qui n'avaient été abrogés qu'implicitement, de sorte que le droit positif demeure.

SOUS-PARTIE 2 : DOMAINES RESPECTIFS DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT

Le pouvoir normatif entendu au sens de prérogatives de créer au sens de pouvoir de faire des normes sous forme de lois et de règlements est conjointement exercé par le Pouvoir législatif représenté par le parlement et le Pouvoir exécutif représenté par le gouvernement. La répartition de ce pouvoir est opérée par la Constitution. A travers son article 121, la Constitution du 31 mars 1996 énumère de manière limitative d'une part les règles à fixer par la loi et d'autre part les principes à déterminer par la loi.

L'article 122 de la Constitution du 31 mars 1996 dispose : « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, ont un caractère réglementaire* ».

La Constitution du 31 mars 1996 détermine en ses articles 121 et 122 les domaines respectifs de la loi et du règlement.

2.1 DOMAINE DE LA LOI

Le domaine de la loi est fixé par l'article 121 de la Constitution du 31 mars 1996 en ces termes :

« *La loi est votée par l'Assemblée nationale.*
La Loi fixe les règles concernant :

- *les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;*
- *les sujétions imposées par les défenses nationales aux citoyens en leur personne et leurs biens ;*
- *la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités ;*
- *le code de famille ;*
- *la détermination des infractions pénales ainsi que les peines qui leur sont appliquées, la procédure pénale, l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridictions et le statut des magistrats ;*
- *le régime pénitentiaire ;*
- *l'assiette et le taux et de recouvrement des impositions de toute nature ;*
- *le régime d'émission de la monnaie ;*
- *la création de catégories d'établissements publics ;*

- *les nationalisations d'entreprises publics et les transferts de propriétés d'entreprises du secteur public au privé ;*
- *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'*État ;
- *le régime électoral ;*
- la procédure selon laquelle les coutumes sont constatées et mises en harmonie avec les principes de la Constitution ;
- l'état de siège et l'état d'urgence.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation administrative du territoire ;
- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ;
- *de la charte des partis politiques, des régimes des associations et de la presse ;*
- *de l'enseignement, de la recherche scientifique ;*
- *de la santé publique, des affaires sociales et des droits de l'enfant ;*
- *du régime de sécurité sociale ;*
- *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;*
- *de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles ;*
- *du régime foncier ;*
- *du régime du domaine de l'*État ;
- *de la mutualité, de l'épargne et du crédit ;*
- *du droit du travail et du droit syndical ;*
- *de la culture, des arts et des sports ;*
- *du régime des transports et télécommunications ;*
- *de l'agriculture, de* élevage*, de la pèche, de la faune, des eaux et forêts.*

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique».

Constat : N° 12

On constate que les établissements publics sont créés par la loi (*Exemples : Ecole Nationale d'Administration, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques, Société Nationale d'Electricité, Centre de Contrôle de la Qualité des Denrées Alimentaires, …*).

Or, selon les dispositions de l'article 121 de la Constitution ci-dessus, «la loi fixe les règles concernant… la création de catégories d'établissements publics ». Ainsi, les établissements publics ne doivent pas être créés par voie législative, mais plutôt par voie règlementaire, notamment par décret.

Principe à adopter :

Il convient de voter une loi pour fixer les catégories d'établissements publics. Les créations d'établissements publics doivent se faire par voie réglementaire conformément à cette loi.

2.2 DOMAINE DU RÈGLEMENT

Le domaine du règlement est fixé par l'article 122 de la Constitution du 31 mars 1996 qui dispose : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.*

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets après avis de la Chambre administrative de la Cour suprême.

Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère règlementaire en vertu de l'alinéa précédent ».

Ces matières sont donc du domaine du règlement. Elles prennent la forme de décret, d'arrêté ou de décision et sont subordonnées à la loi, aux traités et à la Constitution.

Le gouvernement ayant pour double rôle d'appliquer les lois et de gouverner, le pouvoir normatif qu'il exerce se présente sous une double facette. Il y a le pouvoir normatif d'application en vertu duquel il prend des mesures pour appliquer les lois votées par l'Assemblée nationale. **C'est le pouvoir normatif d'application**. Il y a également **le pouvoir normatif autonome** qui est celui qui permet au Gouvernement de prendre des mesures dans le domaine de ses compétences, non pas pour appliquer les lois mais de manière autonome, pour gouverner.

AVIS JURIDIQUE N°012/CS/CA/SC/2022

Vu la correspondance N°262/PCMT/PMT/SGG/CLBC/SCCC/DC/2022 du 12 avril 2022 de Monsieur le Ministre Secrétaire général du gouvernement chargé de la Promotion du Bilinguisme dans l'Administration et des Relations avec le Conseil National de Transition ;

Vu les articles 37 et 102 de la Charte de Transition et l'article 137 de la Constitution du 14 décembre 2020 ;

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE COMPOSÉE DE :

- SAMIR ADAM ANNOUR — Président ;
- TAHER ABDRAMAN HAGGAR — Conseiller ;
- OUMAR MAHAMAT GANA — Conseiller.

Après avoir examiné le projet de loi portant création d'une caisse d'assurance maladie des armées.

ÉMET L'AVIS JURIDIQUE SUIVANT :

Ledit projet de loi relève bien du domaine de la loi conformément aux dispositions des articles précités.

Constat : N° 13

La lecture des Avis juridiques de la Cour suprême laisse apparaitre deux constats :

1- Les avis juridiques déterminant les domaines de compétence entre la loi ou le règlement sont délivrés par la Chambre administrative de la Cour suprême. En principe, ils doivent relever de la compétence de la Chambre constitutionnelle dont la mission est d'interpréter les dispositions de la Constitution et qui devrait déterminer la répartition des domaines de compétence entre la loi et le règlement ;
2- Les avis juridiques ne sont pas motivés alors que la décision de la Cour suprême attribuant une matière au domaine de la loi ou du règlement doit avoir un fondement juridique en interprétation de la Constitution.

Principe à adopter :

L'avis juridique doit être, en principe, délivré par la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême ou le Conseil constitutionnel puisqu'il s'agit de l'interprétation des dispositions de la Constitution. En outre, il doit être motivé.

Il existe plusieurs catégories d'actes réglementaires. Ce sont les décrets, les arrêtés et les décisions.

2.2.1 Décrets

Le Président de la République signe d'une part les décrets qui, aux termes de la Constitution ou des lois organiques, relèvent de sa compétence, et d'autre part tous ceux qui n'ont pas été mentionnés par la Constitution. Ainsi, comme on peut s'en apercevoir, il y a deux sortes de décrets que le Président de la République peut prendre : le décret pris en Conseil des ministres et le décret simple[34].

2.2.1.1 Décret en Conseil des ministres

Le décret en Conseil des ministres est moins fréquent dans la pratique réglementaire au Tchad. En effet, le Président de la République signe les ordonnances et les décrets pris en Conseil des Ministres.

Il nomme, en Conseil des Ministres, aux hautes fonctions civiles et militaires de l'État.

Une loi organique détermine les emplois auxquels il est pourvu en Conseil des Ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Le rédacteur d'un décret doit particulièrement veiller à ce que le projet de décret qu'il élabore recueille préalablement à son examen en Conseil des ministres, l'accord des autres ministères s'ils sont concernés par certaines de ses dispositions sous peine de rejet en Conseil des ministres

2.2.1.2 Décret simple

La Constitution tchadienne n'a jamais fait référence dans ses dispositions au décret simple, c'est-à-dire celui qui ne nécessite ni consultation de la Cour suprême, ni délibération en Conseil des Ministres. Il constitue pourtant le mode normal d'exercice du pouvoir réglementaire. C'est pourquoi, le Chef de l'État y a souvent recours, chaque fois qu'aucun texte ne l'oblige à recourir au décret pris en Conseil des ministres. A ce titre, un décret simple devrait suffire pour modifier ou abroger des décrets qui n'ont pas été pris en Conseil des ministres[35].

Constat : N° 14

Au Tchad, le Président de la République seul prend les décrets, alors que la Constitution du 31 mars 1996 en son article 101 dispose : « *Le Conseil des ministres détermine les matières dans lesquelles le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire* ».

C'est dans cet esprit que la Loi N°017/PR/2001 du 31 décembre 2001 portant Statut général de la Fonction publique dispose : « *Un décret pris en Conseil des ministres détermine les compétences du Premier ministre en matière de gestion de la Fonction publique et fixe les modalités selon lesquelles des délégations de pouvoir peuvent être accordées.* »

En principe, le pouvoir réglementaire exercé sous forme de décret doit être partagé entre le Président de la République et le Premier ministre en application des dispositions de la Constitution.

34 A la différence de certains régimes semi-présidentiels, le Premier ministre tchadien, n'a qu'un pouvoir délégué, ce qui veut dire qu'il n'est pas habilité à prendre des décrets, il n'agit que par de simples arrêtés même s'il contresigne les décrets simples ou pris en Conseil des ministres.

35 Article 21 et 22 du règlement intérieur du Conseil des ministres.

2.2.2 Arrêtés

L'arrêté est une « *dénomination générique des actes généraux, collectifs ou individuels, pris par les ministres (arrêté ministériel ou interministériel), les gouverneurs, les préfets (arrêté préfectoral), les maires (arrêté municipal) et différentes autorités administratives (ex. l'arrêté du recteur : arrêté rectoral) ; décision d'une autorité exécutive non suprême, comportant en la forme des visas, quelquefois, des considérants et un dispositif rédigé en articles*[36]». Les décisions des ministres, qu'elles soient individuelles ou réglementaires, prennent la forme d'arrêtés, qu'ils signent eux-mêmes ou qui sont signés par des fonctionnaires ou agents ayant reçu délégation à cet effet[37].

Les ministres ne disposent pas, en principe, de pouvoir réglementaire propre. Seul un décret ou une loi peut les autoriser à prendre un arrêté[38]. Aussi, le rédacteur d'un texte normatif doit-il se poser systématiquement la question préalable de la compétence du ministre, pour prendre l'arrêté qu'il s'apprête à rédiger. Existe-il un texte (loi, décret) qui l'habilite ou l'autorise à prendre le texte en question ? En effet, de très nombreux textes renvoient à des arrêtés d'application sur des points surtout techniques.

Par contre, les ministres, les directeurs généraux, les directeurs techniques, les chefs de service, disposent du pouvoir de réglementer l'organisation de leurs services. Ils exercent dans ce sens, un pouvoir réglementaire pour le bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité (CE, 7 février 1936, Jamart). À ce titre, ils peuvent, par exemple, créer des commissions chargées d'étudier une question relevant de leurs départements.

Le Président de la République et, en principe, le Premier ministre qui disposent du pouvoir de prendre des décrets prennent tous les actes de niveau inférieur (les arrêtés, les circulaires, les décisions…).

2.2.3 Circulaires

La circulaire est un acte administratif pris par un ministre ou un haut fonctionnaire destiné à guider le comportement des agents placés sous sa responsabilité. Elle permet à l'autorité qui la prend de transmettre des instructions, des ordres ou de définir les modalités pratiques d'application d'un texte supérieur (arrêté et décret notamment). Une circulaire n'a pas vocation à fixer de nouvelles règles de droit ou des obligations. Elle est destinée simplement à expliquer ou interpréter un texte législatif ou règlementaire. Mais, elle peut faire griefs et donc susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Il faut noter qu'un ministre n'exerce pas un pouvoir règlementaire général, sous peine de violer la loi.

En plus des circulaires, les autorités administratives prennent des notes de service et des instructions. Ce sont des instruments de circulation de l'information au sein de l'Administration centrale et entre elle et les services déconcentrés. Les circulaires sont destinées à faire connaître l'interprétation qu'il faut donner à un texte (loi, décret, arrêté) ou à une politique du ministère sur un problème donné. En d'autres termes, ces circulaires ou notes de service ont pour but de dicter aux fonctionnaires leur conduite.

Les conseils de rédaction ci-après sont importants :

- les services destinataires sont associés selon des formes appropriées à leur élaboration ;
- l'ensemble des références permettant d'insérer la circulaire dans son environnement juridique doit être indiqué avec précision : texte(s) dont il est fait application et circulaires antérieures ou connexes traitant du sujet.

36 Vocabulaire juridique, Gérard CORNU, 8ème édition 2007.
37 Guide pour l'élaboration des lois et règlements, Paris 3ème édition 2005.
38 Signalons aussi que le Chef de l'État peut prendre des arrêtés (pour règlementer le fonctionnement des services de la présidence, procéder à des nominations, à l'ouverture des concours et à la délivrance des diplômes de l'ENA).

Dans le cas où le ministre (les ministres en cas de circulaire interministérielle) ne signe pas personnellement une circulaire, seul un directeur ou, si ses attributions le justifient, un sous-directeur d'administration centrale peut la signer, à condition qu'il dispose d'une délégation de signature à cet effet dans le domaine considéré. Certaines circulaires préparées par les ministères dont l'importance le justifie ou qui traitent d'un sujet à caractère interministériel peuvent être signées par le Chef du gouvernement. Il convient alors de faire apparaître de façon claire et brève les orientations qui justifient la signature du Chef du gouvernement et, le cas échéant, de renvoyer dans des annexes, les dispositions techniques de la circulaire. Elles sont soumises à sa signature et diffusées par les soins du Secrétariat général du gouvernement.

Mais force est de constater que les administrations centrales n'en connaissent pas l'intérêt soit par ignorance soit parce que cela requiert de leur part un effort de conceptualisation. Et pourtant, de nombreuses questions auraient pu faire l'objet des circulaires ne serait-ce que pour éclairer les agents sur la politique de leur département. Le rédacteur s'emploiera à vérifier que la circulaire qu'on lui demande d'élaborer n'est pas illégale, par exemple si elle n'ajoute aux lois et aux règlements d'autres conditions non prévues par les textes.

2.2.4 Note interne

Après avoir identifié la nature juridique du texte à prendre et avant de passer à la rédaction proprement dite, il est recommandé au rédacteur[39] d'établir une note interne. Celle-ci décrit :

- le ou les objectifs du texte ;
- un résumé des principales règles et procédures qui seront proposées ;
- le plan général des dispositions (subdivisions éventuelles).

On peut ajouter à cette liste non exhaustive les éléments suivants :

- la définition de l'essentiel des moyens disponibles pour atteindre ces objectifs ;
- la délimitation du champ d'application ;
- la détermination des principaux destinataires de la norme ;
- l'identification des dispositions d'actes législatifs ou règlementaires qu'il faut modifier.

Cette note est très importante pour la rédaction de l'avant-projet et servira de base pour la discussion précédant l'élaboration du projet de texte.

Mais, pour une telle œuvre qui demande souvent de multiples connaissances spécialisées, le juriste, même s'il possède en général de bonnes connaissances dans le domaine du droit, n'a pas toujours des connaissances approfondies dans la matière à réglementer. Ceci étant, le travail de rédaction d'un projet de texte normatif est nécessairement un travail d'équipe dans lequel le professionnalisme du juriste s'articule souvent avec celui d'autres spécialistes, tels que l'économiste, le médecin, le statisticien, le sociologue, etc. D'où l'importance de mettre en place une commission chargée de la rédaction du texte envisagé.

Une fois l'analyse de la situation effectuée, les objectifs identifiés, les recherches faites et les réponses aux questions trouvées, la phase de la rédaction proprement dite, qui obéit aux règles de procédure en matière d'adoption des normes législatives et règlementaires, peut être enclenchée.

39 Lohse Volker, « Guide législatif », N'Djaména 2002.

PARTIE III

PROCÉDURE D'ADOPTION DES LOIS ET DES ORDONNANCES

PARTIE III : PROCÉDURE D'ADOPTION DES LOIS ET DES ORDONNANCES

Le processus d'adoption des lois et des ordonnances comprend deux principales parties : la phase d'élaboration du texte et la procédure législative. La phase d'élaboration relève aussi bien de la compétence du gouvernement que des parlementaires. La Cour suprême intervient aussi dans cette phase. La deuxième phase se déroule au niveau du parlement ; elle est dite procédure législative.

SOUS-PARTIE 1 : PHASE D'ÉLABORATION DES TEXTES

La phase d'élaboration des textes législatifs diffère selon que le texte émane du gouvernement ou des parlementaires.

L'initiative gouvernementale commence au niveau du ou des départements techniques. Le Secrétariat général du gouvernement joue un rôle fondamental en la matière. La Cour suprême intervient également à travers la Chambre administrative.

L'initiative parlementaire peut être prise par un parlementaire ou un groupe de parlementaires. Cette phase fait intervenir l'Administration parlementaire, le bureau du parlement ainsi que le gouvernement. La Commission compétente intervient après avis favorable du gouvernement.

1.1 INITIATIVE GOUVERNEMENTALE

Selon l'article 130 de la Constitution du 31 mars 1996, « *l'initiative des lois appartient concurremment au gouvernement et aux membres de l'Assemblée nationale.*

Les projets de lois sont délibérés en Conseil des ministres après avis de la Chambre administrative de la Cour suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale ».

L'initiative gouvernementale est prise par le département technique en fonction de la matière objet du texte.

L'initiation des textes se fait en fonction du domaine de compétences concerné par la nouvelle réglementation. Chaque ministère est chargé de la conception, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de la politique du gouvernement dans son domaine de compétences.

Exemples :

1. *Ministère en charge de l'Education nationale* : *Loi N° 16/PR/2006 du13 mars 2006 portant orientation du système éducatif tchadien.*
2. *Ministère en charge de la santé publique* : *Loi N° 019/PR/2020 du 31 décembre 2020 portant lutte contre le VIH/SIDA/IST et protection des droits des personnes vivant avec le VIH/SIDA.*
3. *Ministère en charge de l'Aménagement du territoire : Loi N° 006/PR/2010 du 12 janvier 2010 fixant les principes fondamentaux applicables en matière d'urbanisme.*

Le département initiateur du texte enclenche et met en œuvre l'ensemble des aspects techniques, en organisant les réunions qui regroupent généralement les techniciens du ministère et les experts extérieurs éventuellement sollicités. Les réunions techniques s'appuient sur les études d'impact initialement réalisées, lorsqu'elles sont nécessaires.

Dans cette phase technique, les autres ministères sont impliqués si le projet en préparation intègre les aspects qui les concernent. Des réunions interministérielles sont organisées à cet effet à l'initiative du département initiateur du texte. Généralement, les ministères en charge des Finances et de la Justice sont impliqués parce que dans la plupart des cas, les projets de textes ont un impact financier et prévoient des sanctions pénales.

A l'issue de la phase technique, le ministre responsable porte le projet auprès du Secrétariat général du gouvernent au moins sept (7) jours avant la tenue du Conseil des ministres. Dans l'hypothèse où le projet est inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres par le Secrétariat général du gouvernement, il est transmis aux autres membres du gouvernement au moins soixante-douze (72) heures avant la tenue dudit Conseil.

Le projet inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres est présenté par le ministre initiateur ou par le Secrétaire d'État en l'absence de celui-ci dans le cas où le poste de Secrétaire d'État existe. Le projet de texte peut également être présenté par le ministre qui assure l'intérim.

1.1.1 Rôle du Secrétariat général du gouvernement

Le rôle du Secrétariat général du gouvernement (SGG) est fixé par le Décret portant Structure générale du gouvernement et attributions de ses membres. En général, le SGG est chargé, entre autres, de la mission d'assurer :

- le contrôle de tous les projets de textes législatifs, réglementaires et conventions soumis à la signature du Président de la République ;
- le contrôle de tous les textes de portée générale ;
- *la vérification de la conformité et de la légalité des projets de textes ;*
- *le visa de tous les projets de textes réglementaires, à l'exception de ceux pris en application de l'article 91[40]de la Constitution ainsi que dans le cadre de l'organisation interne des ministres ;*
- *la centralisation, la préparation et la mise en forme des dossiers soumis au Conseil des ministres…* ».

Ces différentes actions que le Secrétariat général du gouvernement a la responsabilité de mener mettent en évidence son rôle incontournable en matière de préparation, d'élaboration, de rédaction et de publication ou diffusion des textes tant législatifs que réglementaires. Cette importante mission est assurée à plusieurs niveaux en lien avec différentes autres institutions de l'État.

1.1.2 Traduction des projets de textes en français et en arabe

Les textes normatifs sont traduits dans les deux langues officielles (français et arabe) conformément à l'article 9 de la Constitution du 31 mars 1996 qui a institué le bilinguisme au Tchad. Le bilinguisme est mis en œuvre par le Secrétariat général du gouvernement.

La traduction des textes officiels est assurée par la Cellule de la Législation Bilingue et des Conseils (CLBC) créée au sein du Secrétariat général du gouvernement par le Décret N°143/PR/PM/SGG/2014 du 10 mars 2014. Cette mission incombe, pour les textes législatifs, à la direction de la traduction des textes législatifs selon l'article 7 du Décret suscité qui dispose : « *Placée sous l'autorité d'un directeur assisté d'un adjoint, la direction de la traduction des textes législatifs est chargée de traduire tous les projets de textes législatifs à soumettre à l'adoption de l'Assemblée nationale, du français à l'arabe et inversement :*

- les projets de loi constitutionnelle ;
- les projets de loi organique ;
- les projets de loi ordinaire ;
- *les projets d'ordonnance* »

40 Cette disposition de la Constitution du 31 mars 1996 concerne les actes qui relèvent de la compétence exclusive du Chef de l'État. Ce sont des pouvoirs propres appelés encore « domaine réservé ».

1.1.3 Saisine de la Cour suprême

La préparation des textes législatifs est soumise à l'avis juridique de la Cour Suprême. Selon l'article 57 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation, fonctionnement et règles de procédure devant la Cour suprême :

« *la section consultative participe à la confection des lois, des ordonnances et des règlements.*
Elle est saisie par le gouvernement des projets de loi et d'ordonnance et propose des modifications de rédaction qu'elle juge nécessaires.
Elle peut apporter sa contribution à la préparation des textes ».

La saisine de la Cour suprême est faite par le Secrétariat général du gouvernement qui sollicite l'avis juridique conformément à l'article 58 de l'Ordonnance précitée selon lequel : « *la Section consultative donne son avis sur tous les projets de loi et d'ordonnance avant leur délibération en Conseil des ministres.*».

L'avis juridique consiste, pour la Cour suprême, à dire si la matière soumise à son examen relève du domaine de la loi (*article 121 de la Constitution du 31 mars 1996*) ou du domaine du règlement (*article 122 de la Constitution du 31 mars 1996*). Il s'agit de la répartition du domaine de compétences entre le pouvoir législatif représenté par le parlement et le pouvoir exécutif représenté par le gouvernement. Les deux organes ont concurremment l'initiative de la loi.

Le Secrétariat général du gouvernement joue un rôle intermédiaire fondamental. Si le projet de texte émane d'un département sectoriel, c'est au Ministre Secrétaire général du gouvernement que le texte doit être adressé et c'est à lui de solliciter l'avis juridique. Il est donc la courroie de transmission entre le département technique initiateur du texte et la Cour suprême. En principe, le Ministre Secrétaire général du gouvernement est seul habilité à saisir le Président de la Cour suprême. Sinon, la saisine est soit rejetée soit retirée ou régularisée.

1.1.4 Inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres

L'inscription des projets de texte à l'ordre du jour du Conseil des ministres est une des attributions du Secrétariat général du gouvernement. Il a la responsabilité de l'élaboration des ordres du jour, de l'envoi des convocations, de la mise en forme des décisions du Conseil des ministres et de la notification des décisions du Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres est l'instance de décision constituée de l'ensemble des membres du gouvernement. Il est présidé par le Président de la République en sa qualité de Chef de l'État qui prononce l'ouverture, dirige les débats, suspend et clôt les séances. L'ordre du jour du Conseil des ministres est arrêté par son Président mais les points sont préparés et inscrits par le Ministre Secrétaire général du gouvernement qui en assure le secrétariat de séance.

La gestion du Conseil des ministres est aussi une mission qui fait du Ministre Secrétaire général du gouvernement un interlocuteur incontournable des autres membres du Gouvernement. En effet, c'est le Ministre Secrétaire général du gouvernement qui établit l'ordre du jour des travaux du Conseil des ministres, sous l'autorité du Président de la République. C'est lui qui reçoit les affaires inscrites à l'ordre du jour, communiquées au moins sept (7) jours à l'avance par les ministères. Ces affaires comprennent les projets de textes, les nominations et les communications. Cependant, à la demande du Président de la République, certains dossiers urgents peuvent être inscrits séance tenante. Il en est de même pour les communications à caractère urgent qui sont reçues au Secrétariat général du gouvernement vingt-quatre (24) heures avant la séance du Conseil.

Les ministres collaborent étroitement avec le Secrétariat général du gouvernement dans le cadre de la préparation de tous leurs textes destinés à être examinés en Conseil des ministres. Cette collaboration

est nécessaire d'une part, pour faciliter l'inscription du texte au Conseil et d'autre part pour faciliter les discussions qui bénéficient souvent de l'appui du Secrétaire général du gouvernement.

Les projets de loi adoptés en Conseil des ministres et les ordonnances sont transmis au parlement par le Secrétariat général du gouvernement. Les lois adoptées par le parlement sont transmises au Gouvernement par le canal du Secrétariat général du gouvernement qui les transmet au Président de la République pour promulgation.

1.1.5 Rôle de la Cour suprême

La Cour suprême, à travers la Chambre administrative, joue un rôle important en matière d'élaboration des projets de lois et d'ordonnances.

La Cour suprême est la plus haute juridiction du Tchad dans les domaines cités ci-haut, notamment en matière administrative. Selon article 57 de l'Ordonnance N°02/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation, fonctionnement et règles de procédure devant la Cour suprême, la Chambre administrative, à travers sa Section administrative, « *participe à la confection des lois, des ordonnances et des règlements*» et « *est saisie par le gouvernement des projets de loi et d'ordonnance et propose les modifications de rédaction qu'elle juge nécessaires.*» et « *elle peut apporter sa contribution à la préparation des textes* ». L'article 58 précise que : « *la Section consultative donne son avis sur tous les projets de loi et d'ordonnance avant leur délibération en Conseil des ministres* ».

Lorsqu'elle est saisie, la Cour suprême rend sa décision sous forme d'avis juridique, consistant à dire si la matière concernée relève du domaine de la loi ou du domaine des règlements. L'avis juridique est donné conformément à l'article 58 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême précitée sur les projets de texte susmentionnés « *avant leur délibération en Conseil des ministres* » et en application des articles 121, 122 et 130 de la Constitution du 31 mars 1996. Mais, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 58 de l'Ordonnance N°002 précitée, la Chambre administrative de la Cour suprême peut également « être consultée par les ministres sur toute difficulté en matière administrative ».

Le Secrétariat général du gouvernement a compétence exclusive pour solliciter l'avis juridique.

1.2 INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Aux termes de l'article 130 de la Constitution du 31 mars 1996, les parlementaires ont l'initiative des lois. L'initiative parlementaire passe par des préalables à la rédaction des textes déjà évoqués dans la première partie du présent Guide mais rappelés ci-dessous. La participation de l'Administration parlementaire, les consultations, la recherche de coalitions et l'avis du gouvernement sont autant d'étapes à suivre pour faire adopter une proposition de loi.

1.2.1 Préalables à la rédaction d'une proposition de loi

Un parlementaire ou un groupe de parlementaires qui prend l'initiative d'une loi doit se conformer aux fondamentaux de la conception des textes normatifs. Il s'agit de se poser des questions préalables et d'y apporter des réponses, d'une part, et de respecter les règles de rédaction de textes normatifs, d'autre part.

1.2.2 Rôle de l'Administration parlementaire

Le parlement dispose d'une administration indépendante de celle de l'exécutif. Cette administration ainsi que les fonctionnaires qui l'animent sont régis par des textes spécifiques (Règlement intérieur, Règlement administratif et Loi N° 034/PR/2006 du 21 décembre 2006 portant Statut particulier du personnel de l'Assemblée nationale). Dans le cadre de l'exercice de leurs attributions législatives, les parlementaires peuvent recourir aux services administratifs et législatifs sans que cela n'entame la neutralité qui les caractérise.

Les fonctionnaires parlementaires apportent leur assistance aux élus, à leur demande, pour l'élaboration des propositions de lois et la rédaction des amendements. Ils ont la responsabilité du travail de recherche pour permettre aux commissions générales, spéciales ou ad hoc de conduire convenablement leurs missions. Ils produisent ou aident à produire les procès-verbaux, organisent et conservent les archives du parlement. Ils assistent le Président du parlement et les autres organes dans l'exécution de leurs missions (activités du Président, réunions du Bureau et de la Conférence des présidents, dont ils actent, diffusent et conservent les décisions). Ils assurent les activités de visibilité du parlement et de ses membres.

En matière d'élaboration des lois, le parlementaire reste l'acteur principal. L'intervention du fonctionnaire parlementaire se limite à l'appui technique et administratif.

Constat : N° 15

Les statistiques de la première et de la deuxième législature montrent que les parlementaires n'initient presque pas des lois. Cette situation pourrait s'expliquer par plusieurs raisons dont les principales sont l'irrecevabilité des propositions de lois ayant des incidences financières sans que la contrepartie en recettes ne soit prévue, l'insuffisance de moyens financiers et techniques à la disposition du parlementaire.

La faible production normative par les parlementaires s'explique également par le fait qu'ils ont très peu recours aux compétences des fonctionnaires parlementaires disponibles pour les aider à accomplir leurs missions. Souvent, ils ignorent ce que l'Administration du parlement peut leur apporter comme appui, en dehors de leurs missions constitutionnelles rappelées plus haut.

De son côté, l'Administration parlementaire ne devrait pas se replier sur elle-même, elle doit aller vers les parlementaires et leur offrir ses services, leur faire connaître ce qu'elle peut apporter aux élus dans l'accomplissement de leurs tâches.

Tableau récapitulatif du partage des rôles et responsabilités des députés et des fonctionnaires parlementaires[41]

N°	Rôle du parlementaire	Rôle du fonctionnaire parlementaire
01	Identification du problème	Non/ Assistant parlementaire
02	Analyse du problème	Non/Assistant parlementaire
03	Auditions, Identification	organisation, rapports, synthèses
04	Séminaires, information	Identification d'experts, organisation
05	Analyse opportunité politique proposition loi	Non/Assistant parlementaire
06	Revue documentaire/ recherches	Services Documentation, législatif, Communication.
07	Analyse nature texte à proposer	Oui, études par Services législatifs
08	Détermination objectifs loi	Non/passif ou Assistant parlementaire
09	Formalisation des objectifs de la loi	Oui, Services législatifs
10	Efficacité, recevabilité loi	Oui, Services législatifs
11	Techniques de rédaction	Oui, Services législatifs
12	Recherche avis conformes et autres	Oui, Services législatifs
13	Conseils de procédure	Oui, Services législatifs
14	Rapport d'évaluation	Outils d'évaluation et collectes de données
15	Amendements	Formalisation et recevabilité

N.B. : les fonctionnaires parlementaires ne sont sollicités que pour les aspects techniques. Les questions politiques relèvent des parlementaires qui peuvent s'appuyer sur les assistants parlementaires (politique).

1.2.3 Consultations

Il s'agit de recueillir les avis scientifiques et politiques de certains organes ou personnes expérimentées, pour parer aux potentielles objections sur le texte.

Les avis peuvent être obligatoires et, dans ce cas, sont appelés avis conformes et constituent alors une condition de recevabilité. C'est le cas de l'avis obligatoire d'un organisme de contrôle tel que la Cour des Comptes : en principe, les projets de loi de finances initiale et les projets de loi de règlement doivent obligatoirement être déférés devant la Cour des Comptes pour avis avant leur examen par le parlement.

Les avis peuvent être facultatifs à l'exemple de ceux émis par le Conseil Économique, Social, Culturel et Environnemental ou la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

La consultation préalable au dépôt du texte de loi favorise le consensus au moment de son examen et de son vote.

1.2.4 Recherche des coalitions

L'élaboration d'une loi par un parlementaire nécessite une forte adhésion politique et sociale y compris dans le milieu gouvernemental. Il s'agit de la coalition qui donne plus de soutien à la proposition de texte. Cette coalition peut être nouée aussi bien avec des segments de la population, des organisations de la société civile qu'avec des parlementaires de tous bords politiques. Il convient de souligner que les parlementaires peuvent reprendre à leur compte des initiatives populaires ou celles émanant des organisations de la Société civile.

41 Ce tableau a été élaboré par les parlementaires de la 3ème Législature lors du séminaire en légistique organisé à leur attention par l'Union Interparlementaire en 2018

1.2.5 Avis du gouvernement

Dès que le Bureau du parlement est saisi d'une proposition de loi, le président le transmet au gouvernement pour recueillir son avis. Une fois saisi, le gouvernement dispose d'un délai pour réagir (dispositions de la Loi fondamentale et du règlement intérieur du parlement). Passé ce délai, le silence du gouvernement vaut acceptation et la proposition peut être transmise à la commission permanente compétente pour examen et rapport à la plénière. Le texte peut alors faire l'objet d'inscription sur le calendrier des séances du parlement.

SOUS-PARTIE 2 : PROCÉDURE LEGISLATIVE ORDINAIRE

Le projet de loi adopté en Conseil des ministres[42] ou la proposition de loi acceptée par le gouvernement est déposé sur le Bureau du parlement en vue de son adoption par les membres dudit parlement. Cette phase qui se déroule devant le parlement est dite procédure législative. Elle comprend les étapes suivantes : les travaux en Commission et l'organisation des débats pour l'adoption du texte en séance plénière.

2.1 TRAVAUX LÉGISLATIFS EN COMMISSION

La procédure législative commence par le dépôt du projet de loi ou de la proposition de loi au bureau du parlement. En application des dispositions du Règlement intérieur du parlement, le projet de loi ou la proposition de loi est formulé par écrit. Le texte est adressé au Président du parlement qui le transmet au Président de la Commission compétente. Les membres de la Commission compétente étudient le texte et produisent un rapport qui est discuté en séance plénière suivant la procédure normale ou en procédure d'urgence.

Aux termes du Règlement intérieur du parlement, les Commissions sont saisies, à la diligence du Bureau du parlement, des projets et propositions de loi relevant de leur compétence ainsi que de toute documentation s'y rapportant. Mais avant d'être examiné en Commission et discuté en séance plénière, le texte doit être inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des présidents[43].

La Constitution du 31 mars 1996 en son article 136 alinéa 1 a institué au profit du gouvernement une priorité à la fixation de l'ordre du jour. Cette priorité permet au gouvernement d'arrêter la liste des textes qu'il veut voir figurer à l'ordre du jour, de fixer l'ordre dans lequel ces textes seront discutés ainsi que les dates de discussion de sorte que les textes figurant à l'ordre du jour prioritaire ne peuvent faire l'objet d'une motion préjudicielle (ou incidente).

La Commission compétente saisie du texte étudie chaque article du projet, et les débats portent sur les détails du projet. Avant d'entreprendre l'étude détaillée des articles, la Commission peut décider de tenir des consultations, c'est-à-dire d'écouter le ministre initiateur du projet. En effet, selon l'article 126 de la Constitution de 1996, les membres du gouvernement ont accès au parlement et à ses Commissions. Lorsque le ministre initiateur du projet est convoqué et entendu à la demande d'un parlementaire ou d'une Commission, il peut se faire assister par des collaborateurs. Ceux-ci se retirent au moment du vote.

La Commission peut décider également de l'audition de toute personne susceptible de lui fournir des renseignements d'ordre technique. S'il s'agit d'un fonctionnaire, son ministère en est informé.

42 Nous avons volontairement choisi de privilégier l'hypothèse de projet loi au détriment des propositions de loi qui suivent sensiblement la même procédure mais qui sont moins fréquentes.

43 La Conférence des présidents est une réunion qui regroupe le président, les vices présidents, les présidents des commissions permanentes et les présidents des groupes politiques. Un membre du gouvernement y assiste de droit.

Dans le cas où le projet ou la proposition de loi intéresse plusieurs Commissions, toutes celles qui sont concernées se réunissent à l'initiative du Bureau du parlement en Commission élargie pour examiner le projet (Règlement intérieur du parlement).

Lors de l'examen du projet ou de la proposition de loi en Commission, le gouvernement, les parlementaires et les Commissions saisies au fond ou pour avis ont le droit de présenter des amendements.

L'amendement est une proposition qui peut intervenir en Commission permanente comme en séance plénière et qui vise la modification d'un texte de loi au cours de la procédure législative. Il est rédigé de manière pratique et succincte.

Exemples :

1- *Amendement portant suppression d'un alinéa d'un article d'un projet de loi ;*
2- *Amendement ajoutant un mot ou remplaçant un mot par un autre dans un article d'une proposition de loi.*

Il existe plusieurs types d'amendements :

- amendement de suppression ;
- amendement de substitution ;
- amendement de réécriture ;
- amendement d'insertion ;
- amendement d'adjonction ;
- amendement de coordination (cohérence des articles du texte) ;
- contre-proposition = amendement à tous les articles.

Souvent les amendements ont pour objet de corriger des fautes ou des erreurs matérielles.

Exemples :

1- *Faute d'orthographe ;*
2- *Erreur dans le renvoi à un numéro d'article du projet de loi.*

Il arrive que suite à plusieurs amendements acceptés, il faille modifier l'intitulé initial du projet ou de la proposition de loi.

2.1.1 Ordre d'appel des amendements

L'appel des amendements se fait en commençant par l'amendement le plus éloigné du texte en discussion. Priorité du gouvernement et de la commission saisie au fond si les amendements concurrents sont de même nature. L'appel des amendements se fait suivant l'ordre ci-dessous :

- suppression ;
- substitution ;
- réécriture ;
- insertion ;
- adjonction ;
- coordination.

2.1.2 Recevabilité des amendements

Etant un acte politique et juridique qui vise à modifier un projet ou une proposition de loi, l'amendement doit :

- être signé par l'auteur (en cas d'un amendement initié par une équipe de parlementaires, l'un au moins des auteurs doit le signer) ;
- être soutenu au fond (motivé) ;
- être efficace (sa rédaction doit être claire et cohérente) ;
- être en rapport avec les dispositions du texte en examen.

NB : les amendements au texte en examen ne sont recevables que pendant les travaux en Commission, sauf cas de la procédure de discussion immédiate ou du rejet par la plénière des conclusions du rapport de la Commission saisie au fond.

Exemple type d'une proposition d'amendement :

Intitulé : « projet de loi portant code électoral »

Auteur : Pierre Issa

Objet : suppression d'un alinéa

Indication du lieu de suppression : article 15, dernier alinéa libellé comme suit : « les candidats indépendants peuvent participer aux élections législatives, au niveau des provinces, à condition d'être parrainés par des électeurs représentant le 1/20ème *des électeurs inscrits dans la province concernée* ».

Exposé sommaire des motifs : le parrainage limite la participation des citoyens aux élections. En cela il est un frein à la démocratie.

La recevabilité d'un amendement tient aussi bien à sa conformité à la Constitution (dans ce cas l'on parle de la recevabilité législative ou constitutionnelle en ce sens qu'elle consiste à vérifier si l'amendement propose quelque chose qui est du domaine de la loi ou s'il respecte la Constitution, les principes généraux du droit ou les conventions internationales ratifiées par le Tchad) qu'aux implications financières qu'il entraine (l'amendement est irrecevable lorsqu'il a pour objet de créer un déséquilibre budgétaire négatif).

La Commission, après examen du projet, peut proposer, soit son adoption, soit son rejet, soit des modifications sous forme d'amendements qui, dans la pratique s'avèrent décisifs pour la suite des débats en plénière.

Le rapport de la Commission est déposé au Secrétariat général par le Président de la Commission ou par le membre qu'il désigne. Le rapport et le projet de loi ou proposition de loi sont distribués aux parlementaires au moins trois jours avant la séance plénière. Les parlementaires peuvent consulter ou au besoin retirer au Secrétariat général du parlement tout document intéressant les travaux de la Commission. Ce rapport peut enfin être distribué aux membres du gouvernement concernés.

Une fois que le rapport de la Commission compétente est multiplié et distribué aux parlementaires[44], il est prêt pour être débattu en séance plénière. Au cours de cette séance, seuls les amendements acceptés en Commission peuvent faire l'objet de discussion.

44 En vertu de l'article 105 du Règlement intérieur, la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut commencer que trois (03) jours au moins après la distribution du rapport de la commission compétente, sauf dispositions contraires de l'article 58 du règlement intérieur.

2.2 ORGANISATION DES DÉBATS EN PLÉNIÈRE

La plénière est une séance qui regroupe l'ensemble des membres du parlement. Elle est organisée pour adopter les projets de loi déposés par le gouvernement et les propositions de loi ou de résolution déposées par les parlementaires.

Les séances plénières du parlement sont publiques (Règlement intérieur du parlement). Elles peuvent faire l'objet d'une retransmission en direct ou en différé par les médias ou se tenir à huis clos, à la demande du Président du parlement, du gouvernement ou d'un tiers (1/3) des membres du parlement.

Le débat s'ouvre par le discours introductif du Président du parlement qui donne aussitôt la parole au Rapporteur de la Commission intéressée pour donner lecture du rapport fait sur le projet de loi ou sur la proposition de loi. Le rapporteur peut commenter ou compléter le rapport[45].

La lecture du rapport peut donner lieu à une question préalable. Cette question tend à décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer. Si la question préalable est adoptée, le projet de loi ou la proposition de loi est rejeté; si, elle est repoussée, la discussion générale du rapport s'engage.

Après la clôture de la discussion générale, les étapes ci-après sont prévues par le règlement intérieur :

- le président du parlement demande à la plénière de se prononcer sur le rapport de la commission ;
- lorsque le rapport de la commission conclut au rejet du projet ou de la proposition, le président du parlement met au vote le rejet ;
- si le rejet n'est pas adopté, le parlement passe à la discussion du projet ou de la proposition de loi article par article ;
- lorsque la commission conclut à l'approbation du projet ou de la proposition de loi, le président du parlement met au vote le rapport. L'adoption du rapport emporte le vote du projet ou de la proposition de loi ;
- lorsque la commission ne présente aucune conclusion ou lorsque les conclusions du rapport sont rejetées, le parlement passe à la discussion article par article du texte initial du projet ou de la proposition de loi ;

- après le vote de tous les articles, il est procédé au vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi. Des explications du vote peuvent être données avant le vote sur l'ensemble du texte ;
- dans la discussion article par article, le président de la commission ou le rapporteur, s'il le demande, prend la parole à l'occasion de tous les débats ou incidents pouvant se produire.

Le gouvernement ou la commission saisie au fond peut demander une seconde lecture du projet ou de la proposition de loi. Dans ce cas, le texte en question est renvoyé à la commission qui présente par écrit un nouveau rapport. La seconde lecture est adoptée à la majorité absolue des membres du parlement.

Il peut apparaître au cours de la procédure législative qu'une proposition de loi ou un amendement ne relève pas du domaine de la loi. Dans ce cas, le gouvernement ou le Président du parlement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le parlement, la Cour Suprême, à la demande de l'une ou l'autre partie, statue dans un délai de huit (8) jours.

Lorsque les amendements des parlementaires présentés en commissions ont pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une création ou une aggravation des dépenses publiques, ils sont irrecevables. Toutefois, lorsqu'ils sont accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes, ils sont recevables. L'appréciation de la recevabilité des amendements présentés incombe à la commission compétente. Le cas échéant, le président de la commission compétente peut saisir le président de la commission en charge des finances.

45 Règlement intérieur du parlement.

Le Président ou le Rapporteur général de la commission saisie au fond, le gouvernement, l'un des auteurs de l'amendement et un orateur d'opinion contraire, seuls, peuvent être entendus sur chaque amendement. Dans le cas où le parlement décide de ne pas passer à l'examen des articles du texte, son Président déclare que le projet ou la proposition de loi n'est pas adopté.

SOUS-PARTIE 3 : PROCÉDURE LÉGISLATIVE SPÉCIALE

La procédure législative spéciale recouvre des règles applicables à des procédures spécifiques relatives à la discussion immédiate, à la discussion des lois de finances, à la nouvelle délibération demandée par le Président de la République, à la discussion des Lois organiques et des Lois de programmes, aux traités et accords internationaux, à la révision de la Constitution et au référendum.

3.1 PROCÉDURE DE DISCUSSION IMMÉDIATE

La discussion immédiate d'un projet ou d'une proposition de loi peut être demandée par le gouvernement, le Président du parlement ou un quart (1/4) des membres du parlement. Elle a priorité sur l'ordre du jour. La Conférence des Présidents est immédiatement convoquée à cet effet.

Si l'urgence est déclarée, la Conférence des Présidents fixe immédiatement le moment de la discussion générale. Ce moment ne peut intervenir qu'après expiration d'un délai minimum de vingt-quatre (24) heures. L'accord du Président de la Commission compétente est nécessaire. La Commission compétente est tenue de présenter un rapport succinct qui peut être lu ou distribué séance tenante.

La procédure de discussion immédiate ne s'applique pas aux lois constitutionnelles, aux lois organiques, aux lois de finances, aux lois de la sécurité sociale, aux lois de ratification des accords et traités internationaux et aux lois de programme.

3.2 DISCUSSION DES LOIS DE FINANCES

La discussion d'un projet de loi de finances est toujours précédée d'un débat d'orientation budgétaire au parlement avant la date de clôture de la première session ordinaire et du dépôt d'un projet de loi de règlement afférent à l'année N-1.

Le projet de loi de finances doit être déposé par le gouvernement sur le Bureau du parlement au plus tard la veille de l'ouverture de la deuxième session ordinaire. La Commission en charge des finances est saisie pour étude et examen au fond. Le projet est distribué aux parlementaires ainsi qu'aux autres commissions pour études et avis.

Au cours de son examen, les parlementaires peuvent faire valoir leur droit d'amendement au projet. Cependant, s'il apparaît que l'adoption d'un amendement aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit une création ou une aggravation des dépenses publiques, le Président du parlement en refuse le dépôt. En cas de doute, celui-ci peut consulter pour avis le Président ou le Rapporteur général de la Commission en charge des Finances. A défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau du parlement.

Les autres commissions permanentes peuvent être saisies, pour avis, des projets de budget des institutions et ministères relevant de leurs domaines de compétence. A l'examen du budget de chaque département ministériel, le Président de la Commission en charge des finances invite les membres de la Commission permanente intéressée à participer aux travaux y afférents, avec voix consultative.

En vue d'assurer la redevabilité du gouvernement vis-à-vis du parlement, les opérations relatives à

l'exécution des lois de finances sont soumises au contrôle parlementaire**.** La Cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et du projet de loi de règlement.

Le projet de loi de règlement, qui est un rapport d'exécution du budget général de l'État de l'année N-1, est déposé au Bureau du parlement et distribué aux parlementaires avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année N+1 ou en même temps que celui-ci. Le parlement engage l'examen du projet de loi de règlement dès la session qui suit le dépôt. Le projet de loi de règlement est transmis à la commission en charge des finances pour étude, examen au fond et rapport à la plénière.

Lors de l'examen des projets de lois de finances les commissions permanentes peuvent élaborer des questionnaires qu'elles transmettent aux membres du gouvernement et aux membres des institutions concernées. Ces derniers transmettent leurs réponses aux commissions concernées et assistent aux travaux des commissions. Chaque commission envoie son rapport à la commission en charge des finances. Ces rapports sont soumis au débat de celle-ci.

La Commission en charge des finances finalise son rapport sur le projet de loi de règlement et le soumet au débat en présence des membres des commissions concernées.

L'examen du projet de loi de règlement précède l'examen du Projet de loi de finances et se fait en séance plénière selon la procédure législative ordinaire.

Les discussions et le vote de la loi des finances se font dans les conditions prévues par la Loi organique relative aux lois de finances.

Chacune des deux parties de la loi des finances sont discutées et votées séparément. La deuxième partie de la loi des finances ne peut être discutée par le parlement qu'après adoption de la première partie.

Les évaluations des recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Les évaluations des ressources et des charges de trésorerie et de financement font l'objet d'un vote unique. Chaque compte de prêt ou de garantie fait toutefois l'objet d'un vote séparé.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par programme. Les votes portent, le cas échéant, à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement. Les plafonds d'autorisation des emplois donnent lieu à un vote par ministère. Les crédits des budgets annexes, des comptes spéciaux sont votés par budgets annexes ou par compte spécial.

Les projets de lois de finances rectificatives, autrement appelés collectifs budgétaires, sont déposés au parlement dès leur adoption en Conseil des ministres. La procédure de leur examen et vote est similaire à celle des lois de finances initiales.

3.3 NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI DEMANDÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République promulgue les lois définitivement adoptées dans les quinze (15) jours qui suivent la transmission par le parlement. Ce délai de promulgation est ramené à huit (8) jours en cas d'urgence.

Toutefois, avant l'expiration du délai constitutionnel imparti pour la promulgation, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération de la loi ou de certains articles. Cette nouvelle délibération, qui ne peut être refusée par le parlement, suspend le délai de promulgation.

Une fois saisi de cette demande, le Président du parlement en informe et consulte le parlement pour savoir s'il désire renvoyer le texte de la loi devant une commission autre que celle qui a été précédemment saisie. Le texte est renvoyé à la commission initialement saisie, si le parlement en a ainsi décidé. La commission compétente statue dans le délai imparti par le parlement, lequel délai ne peut excéder dix (10) jours. L'inscription de cette nouvelle délibération à l'ordre du jour du parlement a lieu conformément au Règlement Intérieur du parlement.

Lorsqu'une loi adoptée par le parlement et transmise au Président de la République n'est pas promulguée, elle devient exécutoire à l'expiration du délai de quinze (15) jours ci-haut mentionné.

3.4 DISCUSSION DES LOIS ORGANIQUES ET DES LOIS DE PROGRAMMES

Les lois organiques sont des lois qui précisent ou complètent une ou plusieurs dispositions de la Constitution. Les lois de programme, quant à elles, déterminent les objectifs de l'action économique, sociale, culturelle et environnementale de l'État. Elles sont votées par le parlement.

Les lois organiques votées par le parlement ne peuvent être promulguées que si la Cour suprême, obligatoirement saisie par le Président de la République, l'a déclarée conforme à la Constitution.

La discussion des projets ou propositions des lois organiques et des lois de programme en séance plénière ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de vingt et un (21) jours suivant le dépôt du texte.

Les projets ou propositions des lois organiques et des lois de programme ne peuvent faire l'objet de la procédure de discussion immédiate. Les projets ou propositions de lois organiques ou de lois de programme sont examinés, discutés et adoptés selon la procédure législative ordinaire. Il ne peut être présenté aucun amendement ou article additionnel tendant à introduire dans le projet ou la proposition de loi organique, des dispositions ne revêtant pas le caractère organique.

3.5 TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Lorsque le parlement est saisi, conformément à l'article 219 de la Constitution, d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à la ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut y être présenté d'amendement. Toutefois, des résolutions peuvent être adoptées selon les modalités prévues dans le Règlement Intérieur du parlement.

Le parlement conclut à l'adoption ou au rejet du projet de loi. L'ajournement doit être motivé. Lorsque la Cour suprême est saisie pour dire si un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, le projet de loi autorisant sa ratification ou son approbation ne peut être mis en discussion. La saisine de la Cour suprême intervenue au cours de la procédure législative suspend cette dernière.

La discussion ne peut être commencée ou reprise hors des formes prévues pour une révision de la Constitution qu'après publication au Journal officiel de la République de la décision de la Cour suprême portant sur la clause contraire à la Constitution.

Bon à savoir :

Selon l'article 219 de la Constitution du 31 mars 1996, les traités et accords internationaux suivants sont soumis à la ratification du parlement. Il s'agit :

- des Traités de paix ;
- des Traités de défense ;
- des Traités de commerce ;
- des Traités relatifs à l'usage du territoire national ou l'exploitation des ressources naturelles ;
- des Accords relatifs à l'organisation internationale ;
- des Traités qui engagent les finances de l'État ;
- des traités relatifs à l'état des personnes.

Ces Traités et Accords ne prennent effet qu'à la condition qu'ils soient approuvés et ratifiés. En outre, ils doivent être déclarés conformes par la Cour suprême. La saisine de la Cour Suprême relève du Président de la République et du Président du parlement.

3.6 PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION

L'initiative de révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, après décision prise au Conseil des ministres, et aux membres de l'Assemblée nationales (article 222 de la Constitution du 31 mars 1996).

Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision de la Constitution est voté à la majorité des trois cinquième (3/5) des membres du parlement. La révision de la Constitution est approuvée par un vote à la majorité qualifiée des deux tiers (2/3) des membres du parlement.

Aucune procédure de révision de la Constitution ne peut être engagée lorsque le Président de la République exerce des pouvoirs exceptionnels ou lorsqu'elle porte atteinte :

- à l'intégrité du territoire, à l'indépendance ou à l'unité nationale ;
- à la forme républicaine de l'État ;
- au principe de la séparation des pouvoirs et de la laïcité ;
- aux libertés et droits fondamentaux du citoyen ;
- au pluralisme politique.

Le projet ou la proposition de révision de la Constitution déposé sur le Bureau du parlement est transmis à une Commission spéciale créée à cet effet dans les conditions prévues par Règlement Intérieur du parlement**.** La discussion en séance plénière du projet ou de la proposition de révision de la Constitution ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de trente (30) jours suivant le dépôt du texte.

Le rapport de la Commission est imprimé et distribué aux parlementaires soixante-douze (72) heures au moins avant l'ouverture de la séance plénière prévue pour sa discussion. Après adoption par le parlement d'un projet ou d'une proposition de révision de la Constitution, celui ou celle-ci est transmis au Président de la République pour promulgation.

3.7 PROCÉDURE EN MATIÈRE DE RÉFÉRENDUM

Le référendum est un procédé par lequel une autorité politique consulte l'ensemble des citoyens d'une collectivité donnée sur une proposition concernant « une mesure qu'une autre autorité a prise ou envisage de prendre ». Le plus souvent, les citoyens doivent répondre par « oui » ou « non » à une question dont l'autorité consultante a défini les termes. La décision d'organiser un référendum peut émaner du pouvoir exécutif de la collectivité, d'un groupe participant au pouvoir législatif, ou d'une démarche pétitionnaire dans le cadre d'une initiative populaire.

Au Tchad, jusqu'à ce jour, le Président de la République, pendant la durée des sessions ou sur proposition du parlement publiée au Journal officiel et après avis de la Cour suprême, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant organisation des pouvoirs publics comportant approbation d'un accord d'union ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le Président de la République, après consultation du parlement, peut soumettre au référendum tout texte ou toute question nécessitant la consultation directe du peuple.

Lors de la discussion d'un projet de loi portant sur un objet ci-dessus au parlement, il ne peut être présenté qu'une seule motion tendant à proposer de soumettre ce projet au référendum. Ladite motion est signée par au moins un quart (1/4) des membres du parlement. Elle ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve ni comporter d'amendement au texte déposé par le gouvernement.

Cette motion est discutée immédiatement avant la discussion générale du projet ou, si la discussion générale a commencé, dès son dépôt. Elle n'est appelée que si la présence effective en séance des signataires est constatée au moment de l'appel nominal. Elle a priorité, le cas échéant, sur la question préalable.

Au cours de la discussion, ne peuvent intervenir que l'un des signataires de la motion, le gouvernement et le président ou le Rapporteur Général de la commission saisie au fond. Avant la mise aux voix de la motion, la parole est accordée pour cinq (05) minutes à un orateur de chaque groupe parlementaire et aux parlementaires non-inscrits (ceux qui n'appartiennent à aucun groupe parlementaire).

Pour être adoptée, la motion tendant à soumettre le projet au référendum doit être votée à la majorité des deux tiers (2/3) des membres du parlement. En cas de rejet de la motion, le Président du parlement passe à la suite de l'ordre du jour. Aucune autre motion demandant à soumettre un autre projet au référendum n'est plus recevable devant le parlement.

Si la motion est adoptée, le Président du parlement fait publier le texte de la motion au Journal officiel et le transmet, avec le projet, au Président de la République pour convoquer le référendum conformément aux dispositions de la Constitution et du Code électoral y relatives.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du texte, le Président de la République le promulgue dans un délai de quinze (15) jours.

SOUS-PARTIE 4 : CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DES TEXTES ADOPTÉS

Un texte définitivement adopté par le parlement peut être déféré devant le juge constitutionnel qui exerce le contrôle de constitutionnalité. Par contrôle de constitutionnalité, il faut entendre un contrôle qui est destiné à s'assurer de la conformité d'une loi, d'un traité ou d'un accord international à la Constitution. Il existe deux types de contrôle : le contrôle a priori ou contrôle par voie d'action et le contrôle a posteriori ou contrôle par voie d'exception dite encore l'exception d'inconstitutionnalité.

Le contrôle a priori ou par voie d'action intervient avant la promulgation du texte par le Président de la République. Il est obligatoire ou facultatif selon la nature des textes à promulguer.

Le contrôle a posteriori ou contrôle par voie d'exception intervient à l'occasion d'un procès. Tout citoyen peut 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 juge constitutionnel qui doit prendre une décision dans un délai maximum de quarante-cinq (45) jours.

Le contrôle de constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux est prévu par les dispositions de la Loi fondamentale et de l'ordonnance N° 002 sur la Cour suprême précitée.

4.1 CONTRÔLE A PRIORI OU PAR VOIE D'ACTION

Certains textes font l'objet du contrôle obligatoire de constitutionnalité avant leur promulgation. Sur d'autres textes, il n'est fait qu'un contrôle facultatif.

4.1.1 Textes soumis au contrôle obligatoire

Selon l'article 65 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême précitée : « la chambre constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois sur les libertés publiques et les droits de l'homme avant leur promulgation et sur les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat et des institutions constitutionnelles avant leur mise en application ».

4.1.2 Contrôle facultatif

Les autres actes législatifs, les traités et accords internationaux sont également soumis au contrôle de constitutionnalité. Cependant, ce contrôle est facultatif.

4.1.3 Autorités habilitées à saisir le juge constitutionnel

La possibilité ou l'obligation de soumettre les textes au contrôle de constitutionnalité n'est ouverte qu'à une catégorie limitée de personnalités. Il s'agit, selon l'article 165 de la Constitution du 31 mars 1996, du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale ou d'au moins 1/10 des membres de l'Assemblée nationale. Il convient de préciser que même dans le cas d'une saisine facultative, elle se fait avant la promulgation du texte par le Président de la République.

Il existe néanmoins la possibilité de contester la conformité d'une loi à la Constitution, après sa mise en application. Il s'agit de l'exception d'inconstitutionnalité.

4.2 CONTRÔLE A POSTERIORI OU PAR VOIE D'EXCEPTION

L'exception d'inconstitutionnalité est définie comme un renvoi préjudiciel formé par le juge ordinaire devant une juridiction constitutionnelle afin de vérifier la constitutionnalité de l'application d'une norme juridique[46]. La saisine se fait par voie d'exception par le citoyen c'est-à-dire, à l'occasion d'un procès qui le concerne.

L'exception d'inconstitutionnalité est prévue par la Constitution du 31 mars 1996 en son article 166 en ces termes : « *Tout citoyen peut 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 ».

Les dispositions de la Constitution relatives à l'exception d'inconstitutionnalité sont reprises par l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021 précitée.

SOUS-PARTIE 5 : PROMULGATION

La promulgation est un acte (décret) par lequel le Président de la République constate et atteste l'existence d'une loi votée et ordonne aux autorités publiques de la mettre en application et de la faire respecter. En règle générale, la promulgation constitue, avec la publication au Journal Officiel, une condition de mise en vigueur de la loi. Cependant, au Tchad, l'article 1er de la Loi N° 19/67 fixe l'entrée en vigueur de la loi et des actes règlementaires dix jours francs après la date de leur promulgation : « Les actes législatifs et règlementaires sont réputés publics et exécutoires sur l'ensemble du territoire de la République dix jours francs après la date de leur promulgation en ce qui concerne les lois ou après la date de leur signature en ce qui concerne les autres textes.

Les autorités administratives prendront toutes les mesures nécessaires pour que ces actes soient rendus publics partout où besoin sera ».

Toutefois, un texte peut être promulgué, selon le cas, en procédure normale ou en procédure d'urgence.

46 Dictionnaire du vocabulaire juridique, 5ème édition sous la direction de Rémy Cabrillac.

Exemple :

Loi N° 19/67 du 9 juin 1967, article 2 : « Lorsque l'acte considéré comportera publication selon la procédure d'urgence, il sera diffusé par la Radio diffusion nationale et inséré au Bulletin quotidien de l'Agence tchadienne de presse …

Les actes publiés selon la procédure d'urgence seront réputés connus et exécutoires le lendemain du jour où ils auront été diffusés par la Radio nationale et l'Agence tchadienne de presse ».

5.1 PROMULGATION EN PROCÉDURE NORMALE

La promulgation en procédure normale est celle qui intervient quinze (15) jours après l'adoption définitive du texte de loi par le parlement. La promulgation relève de la compétence exclusive du Président de la République. Elle est prévue par l'article 81 de la Constitution du 31 mars 1996 et les articles 174, 176 et 177 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême. Ce délai de quinze (15) jours court à compter de la transmission par l'Assemblée nationale de la loi définitivement adoptée.

Lorsque le texte adopté fait l'objet de contestation devant le juge constitutionnel, sa promulgation peut être retardée, voire empêchée[47] par ce recours. Par contre, sont exclus, les recours prématurés contre les lois qui n'ont pas encore été définitivement adoptées.

5.2 PROMULGATION EN PROCÉDURE D'URGENCE

La promulgation en procédure d'urgence est prévue par le même article 81 de la Constitution du 31 mars 1996 en son alinéa 3. Elle se fait dans les mêmes conditions qu'en procédure normale, à la différence que le délai est ramené à huit (8) jours.

Comme dans le cas de la procédure normale, la saisine du juge constitutionnel suspend le délai de promulgation en urgence qui est de huit (8) jours.

S'agissant des effets de promulgation, la décision du juge constitutionnel par laquelle il constate que la loi ou le traité dont il est saisi n'est pas contraire à la Constitution, met fin à la suspension du délai de promulgation ou permet la promulgation ou la ratification ou l'approbation de l'Assemblée nationale. En revanche, lorsque le texte objet de la contestation est déclaré non conforme à la Constitution par le juge constitutionnel, il ne peut être promulgué. S'il a été déjà mis en application, il doit être retiré de l'ordonnancement juridique (article 177 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême).

47 Article 168 de l'Ordonnance n°002/PR/2021 du 24 février 2021 portant attributions, organisation, fonctionnement et règles de procédure devant la Cour suprême, la Chambre constitutionnelle, à la demande du Président de la République, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale ou d'au moins un dixième (1/10) des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat se prononce sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation.

Constat : N° 16

Le Président de la République promulgue la loi en apposant sa signature directement sur le texte de la loi alors qu'étant un acte règlementaire, la promulgation devrait faire l'objet d'un décret. La pratique de promulgation en vigueur au Tchad ne se conforme pas au principe de la séparation des pouvoirs.

La loi adoptée par le parlement est normalement signée par le Président du parlement ou le Secrétaire de séance comme c'est le cas au Bénin, au Sénégal, au Burkina Faso, … La promulgation se fait par décret séparé du texte de la loi et annexé à celui-ci.

Ci-dessous un exemple de décret de promulgation d'une loi au Burkina Faso.

AB/CKS
BURKINA FASO

Unité - Progrès - Justice

DECRET N° 2021-0283/PRES promulguant la loi n° 003-2021/AN du 1er avril 2021 portant régime de sécurité sociale applicable aux agents publics de l'Etat au Burkina Faso

LE PRESIDENT DU FASO,
PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES,

VU la Constitution ;

VU la lettre n°2021-034/AN/PRES/SG/DGLCP/DSC du 14 avril 2021 du Président de l'Assemblée nationale transmettant pour promulgation la loi n° 003-2021/AN du 1er avril 2021 portant régime de sécurité sociale applicable aux agents publics de l'Etat au Burkina Faso ;

D E C R E T E

ARTICLE 1 : Est promulguée la loi n° 003-2021/AN du 1er avril 2021 portant régime de sécurité sociale applicable aux agents publics de l'Etat au Burkina Faso.

ARTICLE 2 : Le présent décret sera publié au Journal officiel du Faso.

Ouagadougou, le 22 avril 2021

Roch Marc Christian KABORE

<u>Principe à adopter</u> :

La promulgation de la loi est faite par le Président de la République en sa qualité du Chef de l'exécutif. L'acte portant promulgation est un acte règlementaire qui doit être séparé du texte de loi, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. La promulgation doit se faire par décret pris par le Président de la République.

PARTIE IV

PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÈGLEMENTS

PARTIE IV : PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÈGLEMENTS

L'acte réglementaire ou le règlement est un texte de portée générale et impersonnelle émanant de l'autorité exécutive ou administrative compétente par opposition à la loi qui est votée par le parlement. Les actes réglementaires comprennent les décrets, les arrêtés et les décisions.

Certaines catégories d'actes réglementaires sont prises par le Président de la République, d'autres par les ministres et autres autorités exécutives.

SOUS-PARTIE 1 : ACTES RÈGLEMENTAIRES PRIS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République prend deux catégories d'actes réglementaires sous forme de décret : le décret adopté en Conseil des ministres et le décret simple.

1.1 DÉCRETS PRIS EN CONSEIL DES MINISTRES

Les décrets pris en Conseil des ministres constituent la catégorie la plus importante d'actes règlementaires. Ils sont discutés et adoptés en Conseil des ministres avant d'être signés par le Président de la République. Le Conseil des ministres constitue donc le point de passage obligé de ces décisions importantes.

Selon l'article 57 de l'Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême précitée, la Chambre administrative de la Cour suprême participe à la confection, entre autres, des décrets pris en Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres est une instance qui réunit tous les ministres sous la présidence du Président de la République sur un ordre du jour déterminé. Il adopte les décrets les plus importants.

Les projets de décret soumis au Conseil des ministres sont présentés par le ministre initiateur. Il expose dans son rapport de présentation, les grandes lignes de son texte afin d'éclairer le Conseil sur le sens et la portée des dispositions qui sont soumises à son appréciation. Ce rapport se compose généralement des éléments suivants :

- le résumé de la note de présentation ;
- le résumé de l'acte règlementaire proposé ;
- le résumé de la situation légale concernant la matière règlementée ;
- l'incidence financière sur le budget de l'État ;
- l'historique du projet, c'est-à-dire les études et séminaires préalables ;
- les autres solutions envisagées que celle retenue en raison de ce choix.

A l'issue de sa présentation, si le Conseil estime que le projet n'a pas recueilli les avis préalables des autres ministères intéressés, il renvoie le dossier au ministère initiateur pour être procédé à ces consultations nécessaires. Par contre, si le Conseil juge qu'il a été procédé à toutes les consultations et que la note de présentation le convainc, le texte est adopté. Pour cette raison, le rédacteur d'un projet de texte doit pourvoir à toutes les consultations nécessaires avant de rédiger son texte.

Constat : N° 17

Un ancien Ministre Secrétaire général du gouvernement déplore l'absence d'un manuel de procédure de l'État dans lequel serait décrite la technique d'élaboration et de rédaction des textes, une sorte de guide d'élaboration des textes normatifs. En l'absence d'un tel manuel, une simple circulaire du Chef du gouvernement destinée à décrire le travail gouvernemental aurait suffi. Mais rien de tout cela n'existe dans l'Administration tchadienne avec des conséquences qui se font même ressentir jusque dans le traitement des dossiers des usagers qui ne sont soumis à aucun délai. Ainsi, il est difficile à un usager d'un service public de savoir si son dossier a été rejeté ou accepté. Et pourtant, le respect des délais est un principe très important du droit administratif. Pour remédier à cet état de choses, il est proposé la création d'une Commission d'accès à l'information publique et aux documents administratifs, à l'exemple de celle qui existe dans les autres pays. La création d'une telle commission consacrerait, d'une part, le principe général de transparence administrative, du respect des délais dans le traitement des dossiers et, d'autre part, déterminerait les voies de recours en cas de refus de l'autorité administrative d'autoriser l'accès à des documents administratifs qui n'auraient pas un caractère confidentiel.

Pire encore, on observe même que certains ministres, parce qu'ils sont pressés de régler un problème, demander au Secrétaire général du gouvernement que des textes, traitant pourtant de questions importantes, ne puissent pas passer en discussion au Conseil des ministres, mais plutôt qu'ils soient adoptés par un décret simple.

1.2 DÉCRETS SIMPLES

Les décrets simples, les arrêtés, les circulaires, les décisions et les notes de service sont des actes réglementaires ou administratifs qui ne nécessitent pas d'être adoptés en Conseil des ministres.

SOUS-PARTIE 2 : ACTES RÈGLEMENTAIRES PRIS PAR LES MINISTRES

Les ministres exercent le pouvoir réglementaire ; pouvoir appartenant à la fois au gouvernement (Premier ministre en principe), aux collectivités territoriales (Assemblée délibérante, autorités exécutives), ainsi qu'à certaines autres entités (parfois de droit privé, si elles ont été expressément habilitées à cet effet) de prendre des actes à portée générale et impersonnelle aux dénominations diverses. Ces actes, de nature administrative, présentent le caractère commun d'être soumis au contrôle des juridictions administratives.

En vertu du pouvoir réglementaire, les ministres prennent des actes dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement des services placés sous leur autorité. Ils disposent également du pouvoir normatif d'application qui leur fait obligation de prendre des mesures en vue d'appliquer les normes supérieures. Dans les deux cas, ils agissent sous forme d'arrêtés et des décisions.

Exemple :

- *Arrêté N°185/PR/PM/2014 du 22 janvier 2014, portant conditions d'octroi de la prime de recherches des enseignants et chercheurs du supérieur et mise en place d'un mécanisme de suivi et contrôle des travaux de recherche.*

2.1 ARRÊTÉS MINISTÉRIELS

Les ministres prennent des décisions sous forme d'arrêtés. Ils prennent directement ces actes sans qu'ils n'aient besoin de passer par le Conseil des ministres. Toutefois, rappelons que, contrairement à ce que l'on pourra imaginer, les ministres ne disposent pas, en principe, de pouvoir réglementaire propre. En d'autres termes, ils ne peuvent prendre un arrêté que si une loi ou un décret les y autorise.

En dehors des ministres, il existe d'autres catégories d'autorités exécutives qui prennent des arrêtés dans le cadre de leurs attributions. Il s'agit des gouverneurs, des préfets, des sous-préfets et des maires. Le Président de la République prend également des arrêtés tout comme les ministres ont compétence pour prendre des circulaires et des décisions. En effet, selon un principe général de droit, une autorité qui a compétence pour prendre un acte d'un niveau donné peut prendre tous les actes de niveau inférieur.

2.2 AUTRES ACTES RÉGLEMENTAIRES

En dehors des arrêtés, les actes réglementaires ou administratifs comprennent les circulaires et les décisions. Ce sont des actes de niveau inférieur que ceux précédemment étudiés.

SOUS-PARTIE 3 : ACTES INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

En dehors des actes réglementaires qui ont un caractère général, impersonnel, permanent et obligatoire, les autorités exécutives prennent également des actes individuels et collectifs. Ce sont, par exemple, les actes de nomination ou de révocation.

Les actes individuels et collectifs doivent obéir au principe de la légalité.

Exemples :

1. *Acte collectif positif* : le *Décret N° 875/PCMT/PMT/MTSR/2022 du 6 avril 2022, portant nomination à des postes de responsabilité au Ministère des transports et de la sécurité routière* ;
2. *Acte individuel positif* : le *Décret N° 0823/PCMT/PMT/MATD/2022 du 29 mars 2022, portant nomination d'un chef de tribu* ;
3. *Acte individuel négatif* : le *Décret N° 109/PCMT/PMT/MSPI/2021 du 7 juillet 2021 portant révocation d'un fonctionnaire du corps de la Police nationale.*

PARTIE V

FORMALITÉS DE MISE EN VIGUEUR DES TEXTES NORMATIFS

PARTIE V : FORMALITÉS DE MISE EN VIGUEUR DES TEXTES NORMATIFS

Le processus de conception, d'élaboration et de rédaction des textes législatifs et réglementaires tel qu'étudié se termine par l'accomplissement d'un certain nombre de formalités qui permettent de les mettre en vigueur. Il s'agit essentiellement de la signature et des mesures de publication et de mise en vigueur.

SOUS-PARTIE 1 : SIGNATURE

La signature est un signe par lequel le signataire s'affirme comme l'auteur de ce qu'il signe (lettre, œuvre, actes), marque personnelle intentionnelle qui manifeste son identité et concentre sur sa tête les effets attachés à son initiative. Elle s'entend aussi par une apposition (en général manuscrite) que fait une personne de son nom (accompagné ou non de son prénom), soit sur un acte comme partie à une convention (signature d'un bail), ou auteur d'un acte unilatéral (signature d'un testament), soit sur une œuvre personnelle (manuscrit, toile, lettre, comme auteur de celle-ci), soit sur un document quelconque (livre) en signe d'appropriation ou de dédicace.

La signature d'un texte normatif découle du principe de responsabilité de l'administration. Elle confère au texte un caractère authentique et légal.

- la loi est promulguée uniquement par le Président de la République ;
- les ordonnances sont visées par le Ministre Secrétaire général du gouvernement avant d'être signées uniquement par le Président de la République en attendant le vote de la loi de ratification ;
- les actes réglementaires listés par l'article 91 de la Constitution du 31 mars 1996 sont signés uniquement par le Président de la République ;
- tous les autres actes sont contresignés par le Premier ministre et les ministres responsables (ceux chargés de leur exécution).

Constat : N° 18

Il est à constater que certains textes législatifs et règlementaires comportent des cachets contrairement au principe qui veut qu'ils n'en portent pas. Pire, les cachets sont quelque fois apposés sur la signature la rendant illisible.

La signature est l'élément fondamental d'un acte. C'est pourquoi, dans le cas des documents administratifs qui peuvent comporter de cachet, il doit être apposé légèrement à droite de la signature de manière à laisser celle-ci apparente.

SOUS-PARTIE 2 : PUBLICATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR

La publication et l'entrée en vigueur sont deux étapes fondamentales qui parachèvent la création des textes normatifs. Elles permettent notamment de porter les textes à la connaissance des citoyens et de les rendre obligatoires et opposables à ceux-ci.

2.1 PUBLICATION

La publication des lois ainsi que des dispositions réglementaires émanant du gouvernement ou des ministres est centralisée dans le Journal officiel tenu par la Direction du Journal officiel du Secrétariat général du gouvernement

.

La publication au Journal officiel remplit deux fonctions :

- elle porte les textes à la connaissance de l'Administration et du public ;
- elle rend ces textes opposables.

Pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique, la publication des lois et des règlements au Journal officiel est donc nécessaire.

Peut être publié, selon le cas, la version intégrale du texte ou seulement un extrait.

Les lois, ordonnances et décrets sont obligatoirement publiés au Journal Officiel sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans le texte mais, il est cependant d'usage de le préciser dans les décrets et même dans les lois.

Il peut être utile, quand il s'agit d'un projet de texte ne modifiant que certaines parties d'un texte antérieur, de prévoir une publication du texte entier tel que modifié, en particulier pour le rendre accessible aux utilisateurs qui ne possèdent pas les anciennes éditions du Journal Officiel.

L'original des actes est conservé au Secrétariat Général du gouvernement.

Après la phase décrite ci-haut, c'est le Secrétariat général du gouvernement qui assure la « *publication et diffusion des lois et des règlements ainsi que des décisions de la Cour Suprême relatives aux élections et des procès-verbaux des débats de l'Assemblée Nationale au Journal officiel de la République.* ». Le Journal officiel qui est pour le moment le seul recueil officiel de publication des documents officiels est confectionné et géré par le Secrétariat g*énéral du gouvernement* à qui le Décret N°1471/PR/2019 du 05 septembre 2019, portant Structure générale du gouvernement et attributions de ses membres, donne cette attribution.

2.2 ENTRÉE EN VIGUEUR

L'entrée en vigueur ayant été précédemment étudiée, il convient de rappeler quelques règles d'ordre général. L'auteur d'un texte législatif ou réglementaire doit tenir compte, pour fixer les conditions d'entrée en vigueur de la norme qu'il édicte, des considérations d'opportunité administrative ou politique, mais aussi souvent de considérations d'ordre juridique.

Il peut choisir :

- l'entrée en vigueur le lendemain de la publication du texte (régime applicable en l'absence de dispositions spéciales prévues par le texte) ;
- l'entrée en vigueur différée à une date fixée par le texte.

En cas d'urgence, il peut être prévu, pour les textes législatifs et réglementaires, une entrée en vigueur le jour de la publication.

Enfin, exceptionnellement, le législateur peut, sauf dans certains domaines, décider de rendre les *règles qu'il définit rétroactives* ou habiliter le pouvoir réglementaire à le faire.

Il y a lieu de relever que fixer l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret un jour franc après sa parution au Journal officiel comme le dispose l'article 1er du Code civil français de 1958 en vigueur au Tchad, ne parait pas réaliste dans un pays aussi vaste que le Tchad. C'est pourquoi, il serait indiqué de règlementer l'entrée en vigueur des textes normatifs en tenant compte de l'éloignement de certaines provinces. En d'autres termes, on peut prévoir une entrée en vigueur de 48 heures ou 72 heures après publication au Journal officiel.

Constat : N° 19

Il est constaté, au Tchad, en ce qui concerne les actes législatifs et certains décrets que le bilinguisme est respecté. En effet, ces textes sont intégralement traduits dans les deux langues officielles. Cette pratique facilite la mise en œuvre des textes et leur respect par les citoyens.

Principe à adopter :

La traduction des textes dans les deux langues officielles doit se poursuivre et s'étendre à l'ensemble des textes normatifs : lois, ordonnances, décrets, arrêtés et décisions. Cette traduction doit être faite de manière fidèle dans les deux langues officielles.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES GÉNÉRAUX

1. Rédiger un texte normatif, Manuel de légistique, 7ème édition (3ème édition), Catherine BERGEAL ;
2. Initiation à la rédaction des textes législatifs, réglementaires et administratifs, 3ème édition, Didier BATSELE ;
3. La légistique : techniques de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative, Papa Assane Touré, Édition de L'Harmattan ;
4. Boris Barraud, « La légistique », (les branches de la recherche juridique), L'Harmattan ;
5. Légistique, l'art de faire les lois, Dominique REMY, édition Romillat ;
6. Éléments de légistique : Comment rédiger les lois et les règlements, Tremblay, Richard, Édition YVON BLAIS ;
7. Les techniques d'élaboration et d'adoption des normes juridiques, Dionko MAOUNDE, Enseignant à l'Université de N'Djaména.

2. TEXTES JURIDIQUES

1. Charte de transition du 20 avril 2021 ;
2. Constitution de la République du Tchad, promulguée le 04 mai 2018 ;
3. Constitution de la République du 31 mars 1996 ;
4. Loi constitutionnelle N°017/PR/2020 du 14 décembre 2020, portant révision de la Constitution ;
5. Loi organique n°046/PR/2019 du 31 décembre 2019, portant composition de l'Assemblée nationale, le Régime des inéligibilités, des incompatibilités et des immunités ;
6. Ordonnance N°002/PR/2021 du 24 février 2021, portant attributions, organisation et règles de procédure devant la Cour suprême.
7. Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale, adopté le 27 décembre 2019 ;
8. Décret N°1854/PR/2020 du 02 septembre 2020, portant Structure générale du gouvernement et attributions de ses membres ;
9. Décret N°1820/PR/SGG/2018 du 30 novembre 2018 portant Organisation et fonctionnement du Secrétariat général du gouvernement.

3. GUIDES ET SUPPORTS EN LIGNE

1. Guide de légistique français dans sa dernière version tenue à jour accessible en texte intégral gratuitement depuis la page d'accueil de Legifrance,http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique ;
2. Guide légistique, manuel pratique du législateur, Volker LOHSE, ancien Conseiller juridique du Cabinet du Premier Ministre, N'DJAMENA, mars 2002.

4. LEXIQUES ET DICTIONNAIRES

1. **Lexique des termes juridiques** 2010, 17ème édition, Collection Dalloz, Raymond Guillien et Jean Vincent ;
2. **Lexique des termes de l'Administration ;**
3. **Dictionnaire du vocabulaire juridique,** 5ème édition sous la direction de Rémy CABRILLAC.

Annexe 1 : quelques références de textes juridiques

1. *Loi constitutionnelle n°002/PR/2020, portant adoption de la Constitution de la 4ème* République promulguée le 4 mai 2018 ;
2. *Loi organique N°001/PR/2018 du 28 février 2018, portant prorogation du mandat des Conseillers municipaux ;*
3. *Loi organique N° 046/PR/2019 du 31 décembre 2019 portant, Composition de l'Assemblée nationale, le régime des inéligibilités, incompatibilités et des immunités parlementaires ;*
4. *Loi N°001/PR/2020 du 02 janvier 2020, portant habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pendant la période allant du 03 janvier au 04 mars 2020 ;*
5. *Loi N°037/PR/2015 du 24 décembre 2015, portant réforme de l'*École *Nationale d'Administration ;*
6. *Ordonnance N°012/PR/2018 du 22 mai 2018, instituant la parité dans les fonctions nominatives et électives en République du Tchad ;*
7. *Ordonnance N°016/PR/2018 du 31 mai 2018, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Haute Autorité des Media et de l'Audiovisuel ;*
8. *Décret N°583/PR/MEPD/2020 du 16 avril 2020, portant adoption du Plan national révisé de mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants au Tchad (Décret pris en Conseil des ministres) ;*
9. *Décret N°1327/PR/2018 du 16 mai 2018, portant Règlement Intérieur du Conseil des ministres (Décret simple) ;*
10. *Arrêté N°5779/PR/MPJSE/2019 du 20 août 2019, portant création d'un Comité d'organisation des* États *généraux des sports au Tchad (Arrêté conjoint)*
11. *Arrêté N°0920/PR.2020 du 20 février 2020, portant création d'un Comité de négociations relatif au Projet de construction de l'aéroport international de Djermaya (Arrêté simple)*
12. *Note circulaire N°12/PR/MJCDH/DC/2020 du 11 septembre 2020 à l'attention des Chefs des Cours d'appel ;*
13. *Instruction N°123/DGSDDI/2020 du 20 août 2020, portant organisation et modalités pratiques d'exécution du contrôle des véhicules automobiles ;*
14. *Avis juridique N°022/CS/CA/SC/2020 du 08 septembre 2020.*

Annexe 2 : liste des membres du Sous-comité légistique

Président : M. RAKIDJI NGOMDJIBAYE, Juriste et diplômé de l'ENA-France, Conseiller à la Cour suprême, ancien Conseiller chargé du Plan, de l'Economie et de la Coopération internationale à la Présidence de la République, ancien Directeur général du Secrétariat général du gouvernement ;

Rapporteur : M. MOYALBAYE LOPEZ, Administrateur civil, Ancien Directeur des Ressources Humaines et du Matériel, Directeur adjoint de la Législation au Secrétariat général du gouvernement ;

Membres :

- **Mme DEYO JULIENNE**, Magistrate, Directrice générale des affaires pénitentiaires du Ministère de la Justice chargé des Droits humains, ancienne Directrice de la législation du Secrétariat général du gouvernement ;
- **Dr MAOUNDE DIONKO**, Juriste, Enseignant chercheur, Directeur général adjoint du Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ancien Doyen de la Faculté des Sciences juridiques et politiques ;
- **M. MBAISSISEM KOULAYO**, Juriste et diplômé de l'ENA-France, Administrateur parlementaire, Directeur général des services administratifs et législatifs du Conseil National de Transition ;
- **Mme DEMBAL KODBAYE DENISE**, Magistrate, Directrice des affaires judiciaires du Ministère de la Justice chargé des Droits humains ;
- **M. SALE MAHAMAT DOUKOURE**, Imprimeur, Directeur du Journal officiel de la République au Secrétariat général du gouvernement ;
- **Dr YOUSSOUF DOUNGOUS**, Economiste, Enseignant permanent de l'ENA, Directeur de la Formation Continue, du Perfectionnement et de la Promotion du Bilinguisme à l' École Nationale d'Administration.

Le sous-comité légistique a bénéficié de l'appui technique de Monsieur **Michel JEROME**, Conseiller d'État français.

Annexe 3 : liste des membres du Comité technique et du Haut Comité d'élaboration des guides de légistique et de rédaction administrative

REPUBLIQUE DU TCHAD Unité – Travail - Progrès

CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION

PRESIDENCE DU CONSEIL

PRIMATURE

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Visa : SGG

DECRET N° 510 /PCMT/PMT/SGG/2021
Portant création d'un Haut Comité chargé d'élaborer des guides en légistique et en rédaction administrative

LE PRESIDENT DU CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION, PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT, PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES,

Vu la Charte de la Transition ;

Vu le Décret N°004/PCMT/2021 du 26 avril 2021, portant Nomination d'un Premier Ministre, Chef du Gouvernement de Transition ;

Vu le Décret N°006/PCMT/PMT/2021 du 02 mai 2021 portant nomination des Membres du Gouvernement de Transition ;

Vu le Décret N°058/PCMT/PMT/2021 du 15 juin 2021 portant Structure Générale du Gouvernement et Attributions de ses Membres ;

Sur proposition du Ministre Secrétaire Général du Gouvernement, Chargé de la Promotion du Bilinguisme dans l'Administration et des Relations avec le Conseil National de Transition ;

DECRETE :

Article 1er : Il est créé un Haut Comité chargé d'élaborer des guides en légistique et en rédaction administrative.

Article 2 : Le Haut Comité a pour missions de :

- faire élaborer les projets des guides légistique et de rédaction administrative ;
- procéder à la validation définitive des guides légistique et de rédaction administrative ;

جمهوريـــة تشـــاد
المجلس الوطني الانتقالي
رئاسة المجلس
رئاسة الوزراء
الأمانة العامة للحكومة

تأشيرة : أ ع ح

مرسوم رقم _____/رم ع/رو/أ ع ح/2021
يقضي بإنشاء لجنة عليا مكلفة بإعداد أدلة الصياغة القانونية والكتابة الإدارية

إن رئيس المجلس العسكري الانتقالي،
رئيس الجمهورية، رأس الدولة،
رئيس مجلس الوزراء:

بناء على الميثاق الانتقالي :

بناء على المرسوم رقم 004/ر م إ/2021 الصادر في 26 أبريل 2021 الذي ينص على تعيين رئيس الوزراء، رئيس الحكومة الانتقالية :

بناء على المرسوم رقم 006/ر م إ/ر م إ/2021، الصادر في 02 مايو 2021، القاضي بتعيين أعضاء الحكومة :

بناء على المرسوم رقم 058/ر م ع إ/ر م إ/2021 الصادر في 15 يونيو 2021 القاضي بالهيكل العام للحكومة وصلاحيات أعضائها:

باقتراح من الوزير الأمين العام للحكومة، المكلف بتعزيز الثنائية اللغوية في الإدارة والعلاقات مع المجلس الوطني الانتقالي :

يصدر المرسوم الآتي :

المادة الأولى: تم إنشاء لجنة عليا لإعداد أدلة الصياغة القانونية والكتابة الإدارية.

المادة 2: تختص اللجنة العليا بما يلي :

- العمل على إعداد مشروع أدلة الصياغة القانونية ومشروع الكتابة الإدارية :
- الشروع في المصادقة النهائية على أدلة الصياغة القانونية والكتابة الإدارية :

- adopter les deux projets de guides comme documents de référence nationale en matière d'élaboration des textes normatifs et documents administratifs ainsi que la charte graphique de l'Administration publique ;
- mobiliser les ressources nécessaires pour le financement des activités sus-indiquées.

Article 3 : Sous la supervision du Premier Ministre, le Haut Comité est composé comme suit :

Président : Le Ministre Secrétaire Général du Gouvernement ;

Vice-Président : Le Ministre en charge de la Justice ;

Rapporteur Général : Le Ministre Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement;

Membres :

- le Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur ;
- le Ministre en charge de la Sécurité Publique ;
- le Ministre en charge de la Fonction Publique ;
- le Ministre en charge de la Communication ;
- le Conseiller du Président de la République en charge des Affaires Juridiques ;
- le Conseiller du Président de la République en charge de la Fonction Publique ;
- le Conseiller du Président de la République en charge de l'Administration du Territoire ;
- le Conseiller du Premier Ministre en charge des Affaires Juridiques ;
- un représentant du Parlement ;
- un représentant de la Cour Suprême.

Article 4 : Le Haut Comité est appuyé par un Comité Technique chargé de :

- proposer le plan, la méthodologie et le calendrier des travaux d'élaboration des documents susmentionnés ;
- coordonner l'ensemble des activités des sous-comités ;
- faire des évaluations d'étape des travaux ;
- soumettre un rapport final des travaux au Haut Comité.

- اعتماد مشروعي الأدلة الاثنين كوثيقتين مرجعيتين وطنيتين لإعداد النصوص القانونية والوثائق الإدارية وكذلك دليل الأسلوب الشكلي للإدارة العامة ؛

- حشد الموارد اللازمة لتمويل الأنشطة المذكورة أعلاه.

المادة 3: تعمل اللجنة العليا تحت إشراف رئيس الوزراء، وتتألف من :

الرئيس: الوزير الأمين العام للحكومة ؛

نائب الرئيس: الوزير المكلف بالعدل ؛

المقرر العام: الوزير الأمين العام النائب للحكومة ؛

الأعضاء :

- الوزير المكلف بالتعليم العالي ؛
- الوزير المكلف بالأمن العام ؛
- الوزير المكلف بالوظيفة العامة ؛
- الوزير المكلف بالإعلام ؛
- مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالشؤون القانونية ؛
- مستشار رئيس الجمهورية المكلّف بالوظيفة العامة؛
- مستشار رئيس الجمهورية المكلف بإدارة الأراضي ؛
- مستشار رئيس الوزراء المكلف الشئون القانونية ؛
- ممثل عن البرلمان ؛
- ممثل عن المحكمة العليا.

المادة 4: تدعم اللجنة العليا لجنة فنية تختص بما يلي :

- اقتراح الخطة والمنهجية والجدول الزمني لإعداد الوثائق المذكورة أعلاه ؛
- تنسيق جميع أنشطة اللجان الفرعية ؛
- إجراء تقييمات مرحلية للعمل ؛
- رفع تقرير نهائي عن الأعمال إلى اللجنة العليا.

Article 5 : Le Comité Technique est composé comme suit :

Président : Le Directeur Général de l'ENA ;

Vice-Président : Le Directeur Général du Secrétariat Général du Gouvernement ;

Rapporteur Général : Le Directeur Général du Ministère en charge de l'Administration du Territoire ;

Membres :

- le Directeur Général du Ministère en charge de la Justice ;
- le Coordonnateur Général de la Cellule de la Législation Bilingue et des Conseils/SGG ;
- le Coordonnateur du Programme d'Appui à la Justice (PRAJUST II) ;
- le Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de N'Djaména ;
- le Directeur Général de l'Ecole Nationale de Formation Judiciaire ;
- le Directeur Général de l'Agence de Développement des Technologies de l'Information et de la Communication (ADETIC);
- le Directeur Général de l'Ecole Normale Supérieure ;
- le Coordonnateur du Secrétariat National de Renforcement des Capacités (SENAREC) ;
- le Coordonnateur de la Cellule Technique chargée du Suivi de la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Publique (CESRAP) ;
- deux enseignants permanents de l'ENA ;
- une personne ressource.

Article 6 : Le Comité Technique dispose de deux Sous-comités :

- un Sous-comité Légistique ;
- un Sous-comité Rédaction Administrative et d'élaboration de la charte graphique de l'Administration publique.

Article 7 : La composition et les attributions des Sous-comités sont fixées par un Arrêté du Président du Haut Comité, sur proposition du Président du Comité Technique.

Article 8 : Les dépenses de fonctionnement du Haut Comité et du Comité Technique sont prises en charge par le budget général de l'Etat.

المادة 5: تتكون اللجنة الفنية من :

الرئيس: مدير عام المدرسة الوطنية للإدارة :

نائب الرئيس: مدير عام الأمانة العامة للحكومة :

المقرر العام: مدير عام الوزارة المكلفة بإدارة الأراضي :

الأعضاء :

- مدير عام الوزارة المكلفة بالعدل :
- المنسق العام لخلية التشريعات المزدوجة والجلسات بالأمانة العامة للحكومة :
- منسق برنامج دعم العدالة في تشاد (PRAJUST II) :
- عميد كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة أنجمينا :
- مدير عام المدرسة الوطنية للتدريب القضائي :
- مدير عام وكالة تطوير تكنلوجيا المعلومات والاتصالات (ADETIC) :
- مدير عام المعهد العالي لإعداد المعلمين :
- منسق الأمانة الوطنية لبناء القدرات (SENAREC) :
- منسق الوحدة الفنية المكلفة بمراقبة تنفيذ إصلاح الإدارة العامة (CESRAP) :
- اثنين من معلمي المدرسة الوطنية للإدارة الدائمين :
- شخصية مرجعية.

المادة 6: تتكون اللجنة الفنية من لجنتين فرعيتين هما :

- اللجنة الفرعية للصياغة القانونية :
- اللجنة الفرعية للكتابة الإدارية ودليل الأسلوب البياني للإدارة العامة.

المادة 7: يتم تحديد تشكيل وصلاحيات اللجان الفرعية بقرار من رئيس اللجنة العليا، بناءً على اقتراح رئيس اللجنة الفنية.

المادة 8: تتحمل الميزانية العامة للدولة نفقات عمل اللجنة العليا واللجنة الفنية.

Article 9 : Le Haut Comité peut faire appel à toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère, susceptible de l'aider dans l'accomplissement de sa mission.

Article 10 : La mission du Haut Comité prend fin après le dépôt de son rapport.

Article 11 : Le présent Décret sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République.

المادة 9: بإمكان اللجنة العليا أن تستعين بأي شخص طبيعي أو اعتباري، مواطن أو أجنبي، تراه أهلا لمساعدتها في أداء مهمتها.

المادة 10: تنتهي مهمة اللجنة العليا بتقديم تقريرها.

المادة 11: يسجل هذا المرسوم وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية.

N'Djaména, le 30 SEPT 2021.

أنجمينا، بتاريخ

Le Général de Corps d'Armées الفريق

MAHAMAT IDRISS DEBY ITNO

محمد ادريس ديبي إتنو

Par le Président de la République, عن رئيس الجمهورية،

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement de Transition رئيس الوزراء، رئيس الحكومة الانتقالية

PAHIMI PADACKE ALBERT باهيمي باداكي ألبرت

Le Ministre Secrétaire Général du Gouvernement, Chargé de la Promotion du Bilinguisme dans l'Administration et des Relations avec le Conseil National de Transition

الوزير الأمين العام للحكومة، المكلف بتعزيز الثنائية اللغوية في الإدارة والعلاقات مع المجلس الوطني الانتقالي

MAHAMAT HAMID KOUA محمد حامد كوا

Annexe 4 : Décret N° 3001/PCMT/PMT/SGG/2022 du 21 septembre 2022, portant adoption du Guide pratique de légistique et du Guide pratique de rédaction administrative et de Charte graphique de l'Etat

REPUBLIQUE DU TCHAD UNITE-TRAVAIL-PROGRES

CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION

PRESIDENCE DU CONSEIL

PRIMATURE

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

VISA : SGG

DECRET N° 3001 **/PCMT/PMT/SGG/2022**
Portant adoption du Guide pratique de légistique et du Guide pratique de rédaction administrative et de Charte graphique de l'Etat

LE PRESIDENT DU CONSEIL MILITAIRE DE TRANSITION, PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT, PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES,

Vu la Charte de Transition ;

Vu le Décret N°004/PCMT/2021 du 26 avril 2021, portant nomination d'un Premier Ministre, Chef du Gouvernement de Transition ;

Vu le Décret N°2057/PCMT/PMT/2022 du 09 juillet 2022, portant remaniement du Gouvernement de Transition ;

Vu le Décret N°058/PCMT/PMT/2021 du 15 juin 2021, portant Structure Générale du Gouvernement et Attributions de ses Membres ;

Vu le Décret N° 510/PCMT/PMT/SGG/2021 du 30 septembre 2021, portant création d'un Haut Comité chargé d'élaborer des guides en légistique et en rédaction administrative;

Sur proposition du Ministre Secrétaire Général du Gouvernement, chargé de la Promotion du Bilinguisme dans l'Administration et des Relations avec le Conseil National de Transition ;

DECRETE :

Article 1er : sont adoptés le Guide pratique de légistique et le Guide pratique de rédaction administrative et de la Charte graphique de l'Etat.

جمهوريـــــة تشـــــاد وحدة، عمل، تقدم

المجلس العسكري الانتقالي

رئاسـة المجلس

رئاسـة الوزراء

الأمانة العامة للحكومة

تأشيرة: أع ح

مرسوم رقم _____/ر م ع ا/روا/أع ح/**2022**
يقضي باعتماد الدليل العملي للصياغة القانونية والدليل العملي للتحرير الإداري والميثاق البياني للدولة

إن رئيس المجلس العسكري الانتقالي،
رئيس الجمهورية، رأس الدولة،
رئيس مجلس الوزراء،

بناء على الميثاق الانتقالي؛

بناء على المرسوم رقم 004/ر م ع ا/2021 الصادر في 26 أبريل 2021 القاضي بتعيين رئيس الوزراء، رئيس الحكومة الانتقالية؛

بناء على المرسوم رقم 2057/ر م ع ا/روا/2022 الصادر في 09 يوليو 2022 القاضي بتعديل الحكومة الانتقالية؛

بناء على المرسوم رقم 058/ر م ع ا/ر و ا/2021، الصادر في 15 يونيو 2021 القاضي بالهيكل العام للحكومة وصلاحيات أعضائها؛

بناء على المرسوم رقم 510/ر م ع ا/ر و ا/أ ع ح/2021، الصادر في 30 سبتمبر 2021 القاضي بإنشاء لجنة عليا مكلفة بإعداد أدلة الصياغة القانونية والكتابة الإدارية؛

باقتراح من الوزير الأمين العام للحكومة، المكلف بتعزيز الثنائية اللغوية في الإدارة والعلاقات مع المجلس الوطني الانتقالي؛

يُصدر المرسوم الآتي:

المادة الأولى: تم اعتماد الدليل العملي للصياغة القانونية والدليل العملي للتحرير الإداري والميثاق البياني للدولة.

Article 2: le Guide pratique de légistique et le Guide pratique de rédaction administrative et de la Charte graphique de l'Etat sont des documents de référence nationale en matière d'élaboration des textes normatifs et des documents administratifs. Ils ont un caractère obligatoire et sont appliqués par l'ensemble des structures étatiques, notamment :

- les Grandes Institutions de la République ;
- les services centraux et déconcentrés de l'Etat ;
- les services décentralisés de l'Etat ;
- les organismes sous tutelle ;
- les services extérieurs de l'Etat.

Article 3: certaines dispositions des Guides seront précisées ou complétées par des actes du Premier ministre ou du Ministre Secrétaire général du gouvernement.

Article 4: le présent Décret sera enregistré et publié au Journal officiel de la République.

N'Djamena, le 21 SEPTEMBRE 2022

Par le Président de la République, عن رئيس الجمهورية

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement de Transition رئيس الوزراء، رئيس الحكومة الانتقالية

PAHIMI PADACKÉ ALBERT باهيمي باداكي ألبير

Le Ministre Secrétaire Général du Gouvernement chargé de la Promotion du Bilinguisme dans l'Administration et des Relations avec le Conseil National de Transition
الوزير الأمين العام للحكومة، المكلف بتعزيز الثنائية اللغوية في الإدارة والعلاقات مع الجمعية الوطنية

HALIKI CHOUA MAHAMAT هليكي شوا محمد

المادة 2: الدليل العملي للصياغة القانونية والدليل العملي للتحرير الإداري والميثاق البياني للدولة، هي وثائق مرجعية وطنية في مجال إعداد النصوص القانونية والوثائق الإدارية. وهي وثائق ذات طابع إلزامي وتطبقها جميع هياكل الدولة، ولا سيما:

- المؤسسات الكبرى للجمهورية؛
- الأقسام المركزية والمنتدبة للدولة؛
- الأقسام اللامركزية للدولة؛
- الهيئات الخاضعة للوصاية؛
- الأقسام الخارجية للدولة.

المادة 3: تُوضح بعض أحكام الأدلة أو تُستكمل بموجب قرارات يصدرها رئيس الوزراء أو الوزير الأمين العام للحكومة.

المادة 4: يسجل هذا المرسوم وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية.

أنجمينا، بتاريخ

Le Général الجنرال

MAHAMAT IDRISS DEBY ITNO

محمد إدريس ديبي إتنو

Contact :

Secrétariat général du gouvernement

N'Djaména - TCHAD

Ce Guide a été réalisé
avec le soutien de :



