

VI^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005

Atelier 7 : Le constitutionnalisme : un produit d'exportation ? – Responsables : Les professeurs Pierre BON et Jean-François FLAUSS

Cour constitutionnelle, Tribunal Supérieur Anti-corruption : le cas du premier ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra

Mong Fay SUN, doctorant à l'Université d'Auvergne – Clermont-Ferrand 1

Adoptée en pleine crise financière en 1997, une nouvelle Constitution qui innove sur bien des points dont la Cour constitutionnelle qui est une institution la plus originale parmi celles qu'a connues la Thaïlande au cours de son histoire de la justice constitutionnelle a doté pour la première fois celle-ci d'un rôle en tant que Tribunal Supérieur Anti-corruption en vue d'imposer quelques barrières notamment l'obligation faite aux hommes politiques de déclarer leurs avoirs : le contrôle des hommes politiques quant aux détails de leurs actifs et dettes. La Cour constitutionnelle prendra à cet effet une décision sur la question qui lui est soumise par la Commission nationale anti-corruption, lorsqu'il s'avère que toute personne détentrice d'un poste politique qui omet intentionnellement de déclarer comme prévoit la Constitution le bilan de ses actifs et dettes et leurs justificatifs ou les déclare intentionnellement avec de fausses déclarations ou dissimule les faits devant être révélés. La Cour est en mesure de considérer si la personne doit être déchue de ses fonctions aussi bien à l'expiration d'un délai fixé pour une telle déclaration conformément à l'article 292 de la Constitution qu'à la date de la découverte d'un tel acte, et s'il faut lui interdire d'exercer le poste politique pour une période de cinq ans à la date de la vacance ou destitution de son poste (art. 295 de la Constitution). La personne détentrice du poste politique peut être premier ministre, ministre, parlementaire, autre officiel politique ainsi qu'administrateur ou conseiller local prévu par la loi (art. 291, alinéa 1^{er} de la Constitution).

Etait ainsi sur la sellette le premier ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra, accusé de malversations financières. Celui-ci, qui aurait été privé de ses droits civiques pendant cinq ans et aurait dû être juridiquement contraint à la démission immédiate, a été acquitté le 3 août 2001 par une décision prononcée par huit des quinze juges de la Cour constitutionnelle lui permettant de rester au poste de premier ministre et de sauver sa carrière politique. En acquittant Thaksin, la Cour constitutionnelle de Thaïlande a probablement fait le choix de la stabilité politique pour braver une situation économique qui se dégrade. Thaksin, qui est considéré comme un leader décidé qui peut sortir la Thaïlande de l'ornière, a maintenant les coudées franches pour appliquer son programme économique. Il a ainsi mis en œuvre plusieurs de ses promesses électorales. La Banque Mondiale a salué les efforts de relance économique et de redistribution sociale, et a applaudi aux initiatives en faveur des régions rurales déshéritées, des PME et du secteur financier. Sa plaidoirie devant le Tribunal lui a ainsi gagné la sympathie de l'homme de la rue qui continue de plébisciter l'homme d'affaires triomphalement porté au pouvoir en janvier 2001. Contrairement aux sentiments sur le sort qui doit lui être réservé que paraissent avoir certains, qui estiment que l'avenir des institutions juridiques indépendantes et des réformes politiques est plus important que la carrière politique de Thaksin, plusieurs milliers de partisans, dont des villageois originaires des régions les plus pauvres du pays, sont même venus l'applaudir et l'encourager devant le bâtiment du Tribunal.

Profitant du vide politique créé par la crise de 1997, laquelle a été gérée depuis la fin 1997 par le gouvernement Chuan Leekpai qui a paru s'essouffler puisque souvent accusé par l'opposition parlementaire d'avoir privilégié un secteur financier sinistré par

rapport au secteur industriel et au détrimement des classes défavorisées¹, un magnat des télécommunications, Thaksin, a obtenu un résultat sans précédent lors des élections générales du 6 janvier 2001 en remportant la majorité des sièges à la Chambre des représentants. Elu le 9 février 2001 vingt-troisième premier ministre depuis l'avènement de la monarchie constitutionnelle (1932), Thaksin dispose d'une très confortable majorité de 325 députés puisqu'il s'est assuré l'appoint de deux partis pour former sa coalition gouvernementale².

Déçu par les résultats du parti *Phalang Tham* (« force du dharma ») divisé et peu populaire en dehors de la capitale, Thaksin a choisi, en juin 1998, de créer un nouveau parti, le parti *Thai Rak Thai* (« les Thaïlandais aiment les Thaïlandais »), qui a été rejoint, pour les législatives de janvier 2001, par de nombreuses personnalités politiques de la Chambre qui venait d'être dissoute et dont les fiefs en province étaient jugés imprenables. Résolument populiste, Thaksin, disposant de puissants moyens financiers, n'a pas reculé devant des promesses électorales spectaculaires³. Une soif évidente de changement a joué en sa faveur : un vote populaire massif devait être monnayé. Thaksin a déclaré qu'il gouvernerait le pays à la manière d'un PDG.

Né le 26 juillet 1949 dans la province de Chiang Mai (nord), d'une riche famille de commerçants de soie sino-thaïs, Thaksin, ancien élève d'une académie militaire, a été officier de police en 1973 puis il a obtenu un doctorat en justice criminelle aux Etats-Unis. En 1983, il a été chargé de doter la police thaïlandaise d'un réseau informatique. Jeune lieutenant-colonel, Thaksin a démissionné de la police en 1987 pour se lancer dans les affaires. Il a commencé par faire fortune en obtenant le monopole de la vente d'ordinateurs IBM aux entreprises d'Etat dans les années 80. Après l'informatique, il s'est lancé dans les télécoms. Il a créé le groupe Shinawatra (services de téléphonie portable et communications satellitaires) qui détient une bonne part des franchises gouvernementales pour opérer dans le secteur. La filiale Advanced Inf. Services (AIS) [Shinawatra T & C] a obtenu, en 1986, une concession de vingt ans pour l'installation et la gestion de l'un des trois réseaux thaïlandais de téléphones cellulaires. En 1993, elle a employé 3 700 personnes et la famille de Thaksin a détenu 63 % des parts d'un groupe estimé à 3,8 milliards de dollars. Fin 1993, le premier satellite de Shinawatra, Thaicom 1, de fabrication américaine, est lancé par la fusée Ariane. Le deuxième, Thaicom 2, est placé en orbite ainsi que les deux autres (Thaicom 3 et Thaicom 4). Thaksin Shinawatra, magnat des télécommunications était classé au 15^e rang de la liste des hommes les plus riches au monde.

Accusé fin décembre 2000, juste avant d'être porté au pouvoir avec une victoire sans précédent lors des élections législatives du 6 janvier 2001, de dissimulation « intentionnelle » d'une partie de sa fortune pour échapper au fisc par une Commission nationale anti-corruption, Thaksin aurait risqué une déchéance de son poste de premier ministre et une suspension de cinq ans de ses droits civiques si ces accusations de

¹ Après avoir entrepris de sérieuses réformes en 1997-1998 avec l'assistance du FMI et après avoir lancé différents programmes pour stimuler l'économie – allègement de la dette des entreprises (août 1998), relance de la consommation (mars 1999) et nouvelle tentative pour relancer l'économie dans la perspective des élections générales en 2000 (cinq mois plus tard) –, le parti démocrate a perdu une partie de son énergie dans les deux années qui ont suivi. La popularité des démocrates s'est effondrée, à telle enseigne que leur leader, le premier ministre Chuan Leekpai, estimait à cette époque qu'il lui faudrait « un miracle » pour remporter les élections.

² 248 sur 500, soit 49,6 %. Son parti a obtenu juste la moitié des sièges disponibles dans les circonscriptions (200 sur 400) et 48 des 100 sièges offerts pour les listes nationales. Avec le parti *Khawamwang Mai* (« nouvel espoir ») du général Chavalit Yongchaiyudth (36 sièges) et le parti *Chat Thai* (« nation thaïlandaise ») (41 sièges).

³ Un moratoire de trois ans sur les intérêts de la dette des petits agriculteurs, des crédits d'un million de bahts (30 500 euros) à chacun des 77 000 villages du royaume, une « banque des pauvres », une autre spécialisée dans les prêts au PME, une aide aux soins (couverture maladie bon marché pour tous symbolisée par un tarif unique de visite hospitalière à 30 bahts à l'essai dans six provinces) et une structure publique de défaisance pour gérer les créances douteuses (mauvaises créances épongées par l'Etat en vertu d'une vaste opération de défaillance nationale qui doit assainir le bilan des banques privées en rachetant les prêts non performants de celles-ci qui plombent le secteur financier).

malversations financières portées contre lui par la Commission avaient été confirmées par la Cour constitutionnelle. Un rapport officiel de l'enquête concernant ses omissions fiscales de la Commission, dont la Cour constitutionnelle est saisie, l'accuse d'avoir délibérément caché une partie de sa fortune non pas à présent qu'il est au poste de premier ministre mais lorsqu'il a été brièvement vice-premier ministre en 1997. Thaksin, milliardaire populiste, aurait alors omis - par « distraction », dit-il - de déclarer ce qui représentait, selon lui, « 2,5 % » d'une fortune évaluée, à l'époque, à plus de 3 milliards de francs. Ses allers et retours entre politique et affaires faisaient ainsi bon ménage.

Lié à l'ex-général Chamlong Srimuang, héros des manifestations de 1992 contre le pouvoir militaire, Thaksin a rejoint son parti, le parti *Phalang Tham*, qui détient, entre autres, le portefeuille des affaires étrangères dans le gouvernement Chuan Leekpai. L'année suivante, il a succédé à Chamlong Srimuang à la tête du parti à la suite d'une cassure au sein du parti *Phalang Tham* et s'est fait élire très confortablement dans la deuxième circonscription de Bangkok lors des élections anticipées en juillet 1995 avant d'être nommé vice-premier ministre dans le gouvernement de Banharn Silapa-archa⁴. Mais ce gouvernement s'est vite usé : le 16 août 1996, le parti *Phalang Tham* s'en est retiré et l'Assemblée a été dissoute un mois plus tard, provoquant de nouvelles élections anticipées le 17 novembre 1996. Ces dernières, remportées par le parti *Khawamwang Mai* du général Chavalit, l'ont vu distancer le parti démocrate *Prachathipat* de l'ancien premier ministre Chuan Leekpai de deux sièges⁵. A été formé un gouvernement de coalition de six partis, dans lequel plus tard s'est trouvé Thaksin comme vice-premier ministre. Mais après six mois de gouvernement, la Thaïlande a subi une crise économique sans précédent s'inscrivant dans la crise asiatique. Accusé par les médias et la classe moyenne de tous les maux du pays, Chavalit a démissionné le 6 novembre 1997⁶, après avoir fait voter la Constitution actuelle de 1997. Selon cette dernière, la fin de la qualité de premier ministre entraîne la fin de la qualité de tous les ministres [art. 215, alinéa 1^{er} (1) de la Constitution]. Ayant ainsi quitté sa fonction en qualité de vice-premier ministre à la démission du premier ministre Chavalit, Thaksin allait être accusé de corruption un peu plus de trois ans plus tard et à peine quatre ans plus tard la décision sur une telle question allait être rendue par la Cour constitutionnelle. Elle date du 3 août 2001. Dans cette décision n° 20/2544 (2001), la Commission nationale anti-corruption a ainsi soumis à la Cour constitutionnelle pour décision aux termes de l'article 295 de la Constitution le cas de Thaksin, accusé d'avoir intentionnellement déclaré le bilan erroné de ses biens et dettes ou d'avoir dissimulé les faits devant être révélés. La Cour constitutionnelle, après avoir examiné la recevabilité de la question soumise par la Commission nationale anti-corruption aux termes de l'article 295 de la Constitution [recevabilité du cas (I)], considère que Thaksin n'encourt pas de peines prévues par le même article de la Constitution [absence de peines (II)].

(I)

La Cour constitutionnelle s'est prononcé sur la recevabilité du cas de Thaksin Shinawatra pour décision conformément à l'article 295 de la Constitution. Ainsi, la Commission nationale anti-corruption soumet une question à la Cour constitutionnelle pour décision définitive lorsqu'elle constate qu'un homme politique omet intentionnellement de déclarer le bilan de ses biens et dettes, comme prévoit la Constitution, ou le déclare intentionnellement mais à faux ou dissimule les faits devant être révélés. Thaksin, actuel premier ministre est certes un homme politique conformément à l'article 291, alinéa 1^{er} (1) de la Constitution, homme politique figurant parmi les hommes politiques nommés au même article (ministres, parlementaires, autres officiels politiques ainsi qu'administrateurs et conseillers locaux prévus par la loi) qui doivent déclarer le bilan de leurs biens et dettes, ceux de leur conjoint(e) et de leurs

⁴ Coalition gouvernementale de pas moins de sept partis (juillet 1995-novembre 1996).

⁵ Les milieux d'affaires auraient préféré une victoire des démocrates, arrivés en deuxième position mais en tête à Bangkok, qui sont réputés mieux incarner la Thaïlande moderne.

⁶ Gouvernement du général Chavalit (25 novembre 1996-9 novembre 1997).

enfants (qui ne sont pas encore devenus *sui juris*) à la Commission nationale anti-corruption. Mais s'il n'est étrangement pas accusé en tant qu'homme politique actuel, premier ministre, il l'est lorsqu'il a été un éphémère vice-premier ministre du gouvernement du général Chavalit Yongchaiyudth. Car la Commission nationale anti-corruption a découvert d'après son enquête qu'une part de ses fortunes ne lui avait pas été déclarée en dépit du bilan déclaré. Thaksin est ainsi accusé de la déclaration intentionnelle du bilan erroné de ses biens ou de la dissimulation intentionnelle des faits.

Précisons que Thaksin avait pris sa fonction de vice-premier ministre avant que la Constitution actuelle ne soit promulguée et l'avait quittée à l'entrée en vigueur de celle-ci. A cet égard, la Cour constitutionnelle considère qu'aux termes de la Constitution de son article 315, alinéa 1^{er} qui prévoit : « le Conseil des ministres à la date de la promulgation de la présente Constitution est le Conseil des ministres conformément à cette Constitution » et en vertu des décisions de la Cour constitutionnelle n° 10/2543 (2000)⁷ et n° 27/2543 (2000)⁸ qui précisent que « la date de la promulgation de la présente Constitution », le 11 octobre 1997, est regardée comme celle de départ de l'entrée en fonction du Conseil des ministres à l'article 317, alinéa 1^{er} de la Constitution, Thaksin, qui, à partir du 15 août 1997, a été un vice-premier ministre de ce Conseil des ministres à la date de la promulgation de la Constitution, a été ainsi vice-premier ministre conformément à cette Constitution à partir du 11 octobre 1997, date à laquelle celle-ci est entrée en vigueur comme précisent les deux décisions précitées, et que Thaksin, exerçant la fonction de ministre (vice-premier ministre) [article 291, alinéa 1^{er} (2)], devait soumettre les détails de ses biens et dettes, ceux de son épouse et de ses enfants (qui n'étaient pas encore devenus *sui juris*) à la Commission nationale anti-corruption dans les délais spécifiés par l'article 292 de la Constitution.

Il est à noter que le bilan des biens et dettes du détenteur d'un poste politique, ceux de son épouse et de ses enfants (qui ne sont pas encore devenus *sui juris*) devant être déclaré à la Commission nationale anti-corruption, doit être présenté conjointement avec les justificatifs attestant leur existence réelle aussi bien qu'une copie de la déclaration de revenus personnels de l'année fiscale précédente. L'exactitude des bilan et copies des documents soumis doit être certifiée par le déclarant qui appose sa signature à chaque page (article 291, alinéa 2 de la Constitution). Tel est le cas lorsque selon la décision de condamnation n° 12/2543 (2000)⁹, la Cour constitutionnelle considère qu'aux termes des articles 291, 292 et 295 de la Constitution, le sénateur Sukum Chudcheun en soumettant une liste de ses actifs et dettes à la Commission nationale anti-corruption ne l'a pas soumise conformément à l'article 291, 2^{ème} alinéa de la Constitution, c'est-à-dire qu'il a eu l'intention de ne pas la soumettre conjointement avec les justificatifs attestant leur existence réelle aussi bien que sa déclaration de revenus personnels de l'exercice fiscal précédent. Le bilan de ses actifs et dettes révélant leurs détails réellement existants à la date de sa déclaration doit non seulement être soumis aussi bien dans les trente jours à la date de l'entrée en fonction que dans les trente jours à la date de la vacance de fonction, mais également l'être de nouveau dans les trente jours à la date de l'expiration d'un délai d'un an après la vacance de fonction pour ceux détenant le poste de premier ministre, de ministre, d'administrateur local ou de conseiller local ou ceux détenant un poste politique mais l'ayant quitté [article 292, 1^{er} alinéa (1) et (2) et 2^{ème} alinéa de la Constitution]. Tel

⁷ Décision n° 10/2543 (2000), la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, sur le cas d'Anan Sawattananon, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de ne pas lui présenter les détails de ses actifs et dettes et leurs justificatifs.

⁸ Décision n° 27/2543 (2000), la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, sur le cas de Kosol Srisung, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de ne pas lui présenter les détails de ses actifs et dettes et leurs justificatifs.

⁹ Décision n° 12/2543 (2000), la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, sur le cas du sénateur Sukum Chudcheun, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de ne pas lui soumettre le bilan de ses biens et dettes et leurs justificatifs. En l'espèce, le sénateur, après avoir soumis les documents insuffisants à la Commission, n'a pas réagi conformément à une nouvelle exigence de celle-ci de sorte qu'elle l'accuse d'avoir eu l'intention de ne pas lui envoyer les détails de ses actifs et dettes et leurs justificatifs conformément à la Constitution et qu'elle présente la question à la Cour pour en décider.

est le cas lorsque suivant la décision de condamnation n° 23/2543 (2000)¹⁰, la Cour constitutionnelle considère qu'aux termes des articles 291, 292 et 295 de la Constitution, Jirayu Jaraosatiel a eu l'intention d'envoyer à la Commission nationale anti-corruption les détails fautifs de ses biens et dettes à son entrée en fonction, c'est-à-dire que leurs détails n'étaient pas réellement existants à la date de la déclaration selon l'article 292 de la Constitution. Le bilan de ses actifs et dettes déclaré avec les pièces justificatives fait ainsi l'objet de l'examen par la Commission nationale anti-corruption aussi bien quant à leur exactitude qu'à leur changement [article 301, 1^{er} alinéa (4) de la Constitution]. Ceci sur convocation de son président : à la réception du bilan des biens et dettes et leurs justificatifs, le président de la Commission nationale anti-corruption ou membre de celle-ci comme confié par le président doit apposer sa signature à chaque page du bilan. Le bilan des biens et dettes et leurs justificatifs soumis par le premier ministre et les ministres doit être révélé au public sans retard mais dans les trente jours au plus tard à la date de l'expiration des délais fixés pour sa déclaration (article 293 de la Constitution).

La Cour constitutionnelle considère ensuite qu'aux termes de l'article 295 de la Constitution s'appliquant aux hommes politiques (premier ministre et ministres, parlementaires, autres officiels politiques ainsi qu'administrateurs et conseillers locaux prévus par la loi) qui n'agissent pas conformément aux dispositions des articles 291 et 292 de la Constitution et notamment en vertu de la Constitution de son article 292, alinéa 1er (2) et (3) et alinéa 2 indiquant qu'en cas de vacance de fonction, ces hommes politiques doivent soumettre le bilan de leurs biens et dettes et, au cas où ils mourraient, leur héritier ou administrateur de biens doit le faire à leur place, les hommes politiques auxquels il est fait allusion sont ceux à la date de la promulgation de la présente Constitution ainsi que ceux qui ont déjà soumis le bilan de leurs biens et dettes mais meurent pendant l'exercice de leurs fonctions ou avant leur soumission à la suite de la vacance de fonction, et que le cas de Thaksin soumis par la Commission nationale anti-corruption est recevable aux termes de l'article 295 de la Constitution c'est-à-dire que la Cour, après avoir apprécié différents motifs aussi bien de la Commission nationale anti-corruption que de Thaksin¹¹, considère ainsi que ce dernier devait déclarer le bilan exact de ses biens et dettes dans les délais prescrits sans dissimulation des faits, quitte à encourir des peines prévues par l'article 295 de la Constitution.

Il est bien étonnant que la recevabilité du cas pour décision conformément à l'article 295 de la Constitution ait été prononcée par tous les membres de la Cour constitutionnelle sans que le président de la Cour constitutionnelle ne soit doté de la décision et qu'une chambre restreinte ne soit constituée pour en décider. Et il est encore plus surprenant que même la recevabilité ne fasse pas l'unanimité, onze juges considérant que le cas de Thaksin est recevable pour décision selon la Constitution de son article 295¹², dispositions susceptibles d'être appliquées à tous les hommes politiques qui

¹⁰ Décision n° 23/2543 (2000), la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, sur le cas de Jirayu Jaraosatiel, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de lui présenter les détails inexacts de ses biens et dettes et leurs justificatifs.

¹¹ La Cour constitutionnelle déclare également non fondés les arguments consistant à dire qu'étant donné que la décision prise par la Commission nationale anti-corruption (composée de 9 membres dont un n'a pas la qualité en audience et décision) selon les règlements qui ne sont pas édictés conformément à la Constitution de son article 321, alinéa 2 qui prévoit : « dans le but de mettre en application de la présente Constitution, la Commission nationale anti-corruption selon l'alinéa 1^{er} [la Commission anti-corruption et son Secrétariat selon la loi anti-corruption sont la Commission nationale anti-corruption et son Secrétariat selon cette Constitution, qui seront mis en place dans les deux ans à la date de la promulgation de celle-ci] doit prescrire les règlements nécessaires à l'exercice de ses fonctions conformément à cette Constitution. Ces règlements doivent être soumis à la Cour constitutionnelle pour contrôle de leur constitutionnalité avant leur publication à la *Gazette gouvernementale* et doivent être en vigueur jusqu'à ce que la loi organique anti-corruption entre en vigueur », la décision de la Commission nationale anti-corruption qui n'est pas prise dans les délais spécifiés et selon les procédures prévues pour l'application de la loi *due process of law* et qui n'est pas claire serait nulle et la déclaration de l'état de ses finances conformément à la Constitution ne devrait pas lui être appliquée.

¹² La recevabilité est prononcée par 11 juges (Prasert, général Chun, Preecha, Mongkol, Suchit, Suchinda, Suvit, Ananta, Amara, Isara et Ura) et l'irrecevabilité est exprimée par 4 juges (Kramol, Jumpol, Parn et Sak).

transgressent les dispositions des articles 291 et 292 de la Constitution, tandis que quatre considèrent que le même article de la Constitution ne saurait lui être appliqué du fait de l'accusation portée contre un homme politique antérieurement à sa première déclaration du bilan de ses biens et dettes dans les trente jours à la date de son entrée en fonction [art. 292, alinéa 1^{er} (1) de la Constitution] ou contre un détenteur d'un poste politique postérieurement à ses trois déclarations à la vacance de sa fonction de vice-premier ministre du gouvernement du général Chavalit Yongchaiyudth, c'est-à-dire à la démission du premier ministre du gouvernement auquel il appartenait – la fin de la qualité de premier ministre entraîne la fin de la qualité de tous les ministres [art. 215, alinéa 1^{er} (1) de la Constitution] – bien que restant en fonction pour un moment au sein du Conseil des ministres sortant en vue d'effectuer les fonctions qui ne pourraient à cet effet entrer en ligne de compte jusqu'à ce qu'un Conseil des ministres nouvellement nommé prenne ses fonctions (art. 215, alinéa 2 de la Constitution) – c'était le gouvernement Chuan Leekpai (9 novembre 1997-9 février 2001).

Précisons sous ce rapport que Thaksin en tant que premier ministre a dû déclarer les détails de ses biens et dettes dans les trente jours à la date de l'entrée en fonction de premier ministre et qu'il les déclarera une nouvelle fois dans trente jours à la date de la vacance de cette fonction et pour la dernière fois dans trente jours à l'expiration d'un délai d'un an après la vacance d'une telle fonction. La troisième déclaration s'applique à ceux exerçant les fonctions de premier ministre, de ministre, d'administrateur local et de conseiller local ainsi qu'à tous ceux exerçant des fonctions politiques mais les ayant quittées. Il en était de même lorsqu'il a été vice-premier ministre, il a ainsi fait trois déclarations dont la première a été faite non pas à la date de l'entrée en fonction de vice-premier ministre mais à la date de l'entrée en vigueur de la présente Constitution comme nous l'avons indiqué plus haut. Soulignons une fois de plus que l'accusation portée contre lui ne correspond pas au premier cas mais au second.

(II)

La Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcé sur des peines prévues par l'article 295 de la Constitution. En effet, un homme politique qui omet intentionnellement de déclarer le bilan de ses biens et dettes comme prévoit la Constitution ou le déclare intentionnellement mais à faux ou dissimule les faits devant être révélés doit quitter ses fonctions à l'expiration des délais fixés pour cet effet (art. 292 de la Constitution) ou à la date de la découverte d'un tel acte, et ne peut exercer ses fonctions politiques pour cinq ans à la date de la vacance de fonction. Thaksin, vice-premier ministre du gouvernement du général Chavalit, qui a été un homme politique à l'époque, devait être responsable de la déclaration du bilan non uniquement de ses biens et dettes mais également ceux de son épouse et de ses enfants (qui n'étaient pas encore devenus *sui juris*) à la Commission nationale anti-corruption conformément à l'article 291, alinéa 1^{er} de la Constitution. Thaksin a dû manquer de déclarer une part des fortunes de sa femme qu'il avait transférée (une ou plusieurs actions de la Société Shinawatra) avant son entrée en politique [depuis 1992] à celle-ci qui par suite en a transmis à ses agents en tant que bénéficiaires auxquels les actions enregistrées semblaient être directement transférées par Thaksin. Ce dernier a affirmé qu'il « ne savait pas » que son épouse avait plusieurs actions au nom des agents de cette dernière non déclarées du fait que le secrétaire de son épouse, qui « ne savait pas » s'il fallait les déclarer, n'a pas signalé au secrétaire de Thaksin pour déclaration. Son épouse a affirmé qu'elle « ignorait » également l'absence de la déclaration des actions qui devaient être signalées par son secrétaire à celui de son époux pour déclaration. La Commission nationale anti-corruption a attesté suivant son enquête que Thaksin en tant que responsable de la déclaration du bilan non seulement de ses biens et dettes mais aussi de ceux de son épouse « savait et devrait savoir » ce que faisait son épouse et combien celle-ci en possédait. Thaksin est ainsi accusé de la déclaration intentionnelle du bilan erroné des biens ou de la dissimulation intentionnelle des faits.

A cet effet, la Cour constitutionnelle considère que de la signification donnée à l'« intention » de l'article 295 de la Constitution dans ses décisions n° 31 du 10 août

2000¹³ et n° 19 du 3 août 2001¹⁴ peut être déduit que l'« intention » qui n'exige pas « à bon escient » la référence à un état mental s'étendant à l'intention trompeuse, manipulatrice ou frauduleuse sera déclarée s'il y a une volonté consciente de commettre un fait (consciente en l'occurrence de l'existence des biens et dettes), et que « soumettre intentionnellement » signifierait que la personne qui soumet son compte est consciente de le faire et de le faire intentionnellement et de ceci des preuves suffisantes servent de vérification de cette intention.

Soulignons que s'agissant de l'arrêt de condamnation du 10 août 2000 précité, la Cour considère qu'aux termes de l'article 295 de la Constitution, le général Sanan Kajolprasat, l'un des meilleurs conseillers de l'ex-premier ministre Chuan Leekpai a eu l'intention de dissimuler les faits devant être révélés. En effet, aux termes des articles 291, alinéas 1^{er} et 2, 292, alinéa 2 et 301, alinéa 1^{er} de la Constitution, le général Sanan Kajolprasat a soumis trois fois les détails de ses biens à la Commission nationale anti-corruption mais pour ce qui est de ses dettes un emprunt contracté pour lui sur les sommes de 45 millions de Bahts par l'entreprise AAS n'existait pas vraiment d'après l'enquête de la Commission nationale anti-corruption. La Cour, après avoir examiné la question de savoir s'il existait véritablement un emprunt entre le général Sanan Kajolprasat et Krisanan, entre ce dernier et Sonchai, ainsi que les sommes pour acheter une action du capital de l'entreprise Royal Lanna et leur transfert à l'entreprise AAS, considère que le fait de contracter un emprunt par l'entreprise AAS pour le général Sanan Kajolprasat sur les sommes ainsi abordées a eu pour but de montrer qu'il y a eu leur transfert de trois anciens créanciers à l'entreprise AAS, et ceci pour renseigner à faux sur les dettes de 45 millions de Bahts par rapport aux trois bilans soumis à la Cour lorsqu'il a été successivement sénateur, ministre de l'Intérieur et vice-premier ministre¹⁵.

Précisons également que s'agissant de l'arrêt de condamnation du 3 août 2001 précité prononçant deux points sur lesquels la Cour statue à la majorité de ses membres, elle considère d'une part à la majorité de douze voix contre une que Prayut Mahakitsiri a eu l'intention de dissimuler les faits devant être révélés en vertu de l'article 295 de la Constitution du fait des détails erronés de ses actifs et dettes déclarés à la Commission nationale anti-corruption en indiquant que le terme « intentionnellement » de l'article 295, 1^{er} alinéa de la Constitution a sa signification particulière c'est-à-dire en l'espèce l'action de dissimuler la vérité dans le but de tirer profit de cette dissimulation (dissimulation de bénéfices) et que le fait que neuf comptes et neuf propriétés et d'autres domaines ne

¹³ Décision n° 31/2543 du 10 août 2000, la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, sur le cas du général Sanan Kajolprasat, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de lui fournir une liste inexacte de ses actifs et dettes et leurs justificatifs c'est-à-dire d'avoir dissimulé une partie de sa fortune personnelle, puisque prétendant avoir obtenu un prêt de 45 millions de Bahts. La Société qui aurait consenti le prêt n'aurait pas eu les moyens financiers d'assurer un prêt d'un tel montant et le contrat aurait été signé le jour même alors que le prêt aurait dû être versé en 3 tranches.

¹⁴ Décision n° 19/2544 du 3 août 2001, la Cour constitutionnelle statue, aux termes de l'article 295 de la Constitution, le cas de Prayut Mahakitsiri, accusé par la Commission nationale anti-corruption d'avoir eu l'intention de lui présenter les détails incorrects de ses biens et dettes avec leurs justificatifs ou de lui avoir dissimulé la réalité.

¹⁵ Dans la même décision, la Cour a également répondu à des questions consistant en objection formulée par le général Sanan Kajolprasat à l'envoi de la question par la Commission nationale anti-corruption à la Cour et en limitation de ses droits et libertés invoquée par lui aux termes des articles 26 et 30, alinéas 1^{er} et 3 de la Constitution en invoquant les devoirs d'enquête de la Commission nationale anti-corruption à l'appui de l'articles 301 de la Constitution ainsi que les articles 146 et 265 de celle-ci – l'article 146 s'applique aux devoirs d'enquête de la Commission d'élection, s'applique aussi bien à ceux de la Commission nationale anti-corruption, de la même façon que l'article 265 s'applique aux devoirs d'enquête de la Cour et s'applique aussi bien à ceux de la Commission nationale anti-corruption dans la mesure où l'article 301, alinéa 2 stipule que ces articles 146 et 265 s'appliquent *mutatis mutandis* à l'exercice des fonctions de la Commission nationale anti-corruption. La Cour indique que conformément à la Constitution, la Commission nationale anti-corruption accomplit de tels devoirs d'enquête en vue d'obtenir les faits et l'existence réelle des actifs et dettes des hommes politiques, qu'il est dans ses devoirs d'envoyer la question comme bon lui semble à la Cour pour en décider, et que par conséquent ceci n'est pas constitué par une limitation de ses droits et libertés.

figuraient pas sur la liste soumise à la Commission nationale anti-corruption pour le motif qu'ils appartenaient à sa conjointe (d'après Prayut Mahakitsiri, ces biens qui ne regardaient que sa conjointe, il ne se les rappelait plus et par ailleurs c'était avant l'exercice de ses fonctions politiques qu'il les possédait) est du ressort de la Constitution de son article 295 qui suppose également sa responsabilité du fait de sa conjointe (conjoints censés connaître l'état de leurs finances respectives). Ainsi, toute personne détentrice d'un poste de sénateur doit déclarer le bilan de ses actifs et dettes, de ceux de son épouse et de ses enfants (qui ne sont pas encore devenus *sui juris*) à la Commission nationale anti-corruption à chaque occasion où elle exerce ce poste ou qu'elle le quitte [article 291, alinéa 1^{er} (4) de la Constitution]. Elle considère d'autre part à la majorité de dix voix contre deux qu'il lui est ainsi interdit d'exercer un poste politique pour une période de cinq ans aux termes de l'article 295 de la Constitution à la date de la vacance de sa fonction de sénateur conformément à l'article 315, alinéa 3 de la Constitution (dispositions transitoires) c'est-à-dire le 22 mars 2000. Car il est à rappeler qu'une nouvelle Constitution, adoptée en 1997, est entrée en vigueur. Elle prévoit l'élection au suffrage universel du Sénat jusqu'alors nommé – les sénateurs sous l'empire de l'ancienne Constitution sont sénateurs conformément à la nouvelle Constitution à la date de la promulgation de celle-ci. La première élection sénatoriale a eu lieu le 4 mars 2000. Le nouveau Sénat est entré en fonction le 23 mars 2000.

En ce qui concerne le cas de Thaksin, la Cour constitutionnelle considère que la Commission nationale anti-corruption n'a pas suffisamment de preuves pour vérifier si Thaksin en soumettant son compte était conscient d'avoir encore des biens (actions) appartenant à son épouse au nom des agents de cette dernière et s'il se rendait compte que son épouse avait plusieurs actions au nom de ses agents non déclarées à la Commission nationale anti-corruption. La Cour constitutionnelle, hésitant probablement à prononcer des peines prévues par l'article 295 de la Constitution contre Thaksin, déclare que les actions non déclarées sont considérées comme appartenant ainsi et uniquement à son épouse et préfère accepter que les actions non déclarées aient ainsi été soumises de nouveau à la Commission nationale anti-corruption.

A l'égard d'une telle solution, il semble que la Cour constitutionnelle se limite au contrôle de l'« intention » sans pour autant appliquer la Constitution convenablement. Ainsi, le bilan des biens et dettes des hommes politiques, de leur conjoint(e) et de leurs enfants (qui ne sont pas encore devenus *sui juris*) doit révéler leurs détails réellement existants à la date de sa déclaration. En l'espèce, les détails des biens et dettes de l'épouse de Thaksin ne s'avéraient pas réellement existants à la date de la déclaration aussi bien à l'entrée et à la sortie de fonction de vice-premier ministre qu'à l'expiration d'un délai d'un an à la sortie d'une telle fonction. Si la Cour constitutionnelle ne se borne pas strictement à une telle disposition pour réprimer une telle faute et qu'elle tolère que les actions que Thaksin devait déclarer à la date de la déclaration mentionnée par la Constitution aient été ainsi déclarées de nouveau à la Commission nationale anti-corruption, il n'en était pas de même lorsque la Cour a condamné le fait qu'un bilan soumis à la Commission nationale anti-corruption le 17 décembre 1997 par Jirayu Jaraosatiel se révèle inexact à la date de sa soumission c'est-à-dire que Jirayu Jaraosatiel, après avoir fait un gros chèque, l'a fait annuler un peu plus tard, et que toutes ces opérations bancaires effectuées par lui, qui sont portées sur son relevé de compte révèlent un tel acte [décision n° 23/2543 (2000)]. Encore que la Cour ne s'en soit pas non plus tenue à la disposition évoquée. Tel est le cas lorsque la Cour, bien qu'elle ait rendu un arrêt de condamnation compte tenu du fait que les feuilles d'impôts des années 1996, 1997 et 1998 demandées par elle ont été envoyées par le sénateur Sukum Cheudcheun avec les détails des biens et dettes qui ne lui appartenaient pas à la date de cet envoi, lui avait directement demandé de les lui apporter tout de même [décision n° 12/2543 (2000)].

Il va de soi que ceci est peu acceptable car comme le montre la majorité des voix à laquelle la décision est prise, l'opinion ne fait pas l'unanimité à l'égard de Thaksin : entre tous les quinze membres présents de la Cour constitutionnelle, huit contre sept considèrent que Thaksin n'encourt pas de peines prévues par l'article 295 de la Constitution c'est-à-

dire la déchéance de ses fonctions de premier ministre et l'exclusion de la vie politique pour une période de cinq ans¹⁶.

A ce titre, il est vrai, ceci aurait pu être l'inverse. La Cour constitutionnelle aurait déclaré que Thaksin est sous le coup de la sanction de l'article 295 de la Constitution. Thaksin aurait pu l'encourir. Mais alors étant donné qu'il est accusé de la déclaration du bilan erroné des biens ou de la dissimulation intentionnelle des faits non pas en ce moment comme premier ministre mais au moment où il a été vice-premier ministre du gouvernement du général Chavalit et qu'un délai de cinq ans court non pas à la date de la déchéance de ses fonctions de premier ministre mais à celle de la vacance de sa fonction de vice-premier ministre du gouvernement du général Chavalit c'est-à-dire à celle de la démission du premier ministre du gouvernement auquel il appartenait – la fin de la qualité de premier ministre entraîne la fin de la qualité de tous les ministres [art. 215, alinéa 1^{er} (1) de la Constitution] –, Thaksin n'aurait subi des peines que l'article 295 de la Constitution lui impose qu'une durée d'exclusion de la vie politique beaucoup plus limitée que ne le prévoit le même article c'est-à-dire la privation de la vie politique pour une durée de cinq ans qui ne l'aurait pas épargnée ne lui aurait été infligée qu'à la date de la démission du premier ministre Chavalit, le 9 novembre 1997.

La Cour constitutionnelle lui a épargné une telle condamnation qui ne demande en réalité qu'un peu plus d'un an de son exclusion de la vie politique vu que sa décision est rendue le 3 août 2001. Coupable, il aurait dû démissionner immédiatement et n'aurait été privé de ses droits civiques que pendant une telle période. En faisant commencer le ban de cinq ans à la date originelle de la faute, c'est-à-dire en 1997, ce qui aurait pour Thaksin l'avantage de revenir sur la scène politique après avoir gouverné selon le procédé d'« interposition de personne » comme il a répété que quoi qu'il arrive il respecterait le jugement et démissionnerait s'il était reconnu coupable, mais en indiquant qu'il pourrait continuer à diriger le pays depuis l'arrière-scène. Mais les garde-fous mis peu à peu en place depuis le dernier coup d'Etat avorté de 1992 se retournent aujourd'hui contre lui. La coalition d'intérêts que représente le *Thai Rak Thai* serait même difficilement capable de trouver un second qui, en cas de privation de ses droits civiques pour un temps comparable à un mandat de quatre ans du gouvernement, lui permettrait de gouverner par personne interposée.

Il en résulte que la condamnation prévue par l'article 295 de la Constitution, susceptible d'être imposée aux hommes politiques corrompus a sa prescription et il ne servirait à rien de constituer une plainte contre ceux qui ne seraient plus condamnables lorsque cinq ans se sont écoulés. Encore qu'ils puissent être déchus de leurs fonctions sans pour autant que la peine de privation de la vie politique pour une durée de cinq ans ne soit prononcée contre eux et si tant est que cette solution puisse être réalisée : les deux peines semblent indissociables, la déchéance de leurs fonctions et l'interdiction d'exercer les fonctions politiques pour cinq ans.

*
* *

Pour conclure à l'attribution de la Cour constitutionnelle en tant que Tribunal Supérieur Anti-corruption, il serait opportun de souligner que les hommes politiques nommés à l'article 291, 1^{er} alinéa de la Constitution mis en accusation pour des infractions pénales qui sont en connexion avec leurs fonctions devraient également relever de la compétence de la Cour constitutionnelle : l'instruction qui pourrait être déjà en cours auprès des tribunaux répressifs de droit commun devrait lui être dévolue. Mais il n'en est pas ainsi car la Cour constitutionnelle n'est en fait qu'une des autorités suprêmes chargées de dire le droit, une des juridictions spéciales instituées par le constituant qui, pour ne parler que de ce domaine de la corruption, n'en a fait qu'un Tribunal Supérieur Anti-corruption partiel. La Cour constitutionnelle ne fait que partager ce rôle avec la section criminelle de la Cour suprême prévue pour juger les hommes politiques ainsi que le Sénat

¹⁶ La Cour constitutionnelle considère à la majorité de ses membres [8 voix (Kramol, Jumpol, général Chun, Preecha, Parn, Sak, Suchinda et Ananta) contre 7 (Prasert, Mongkol, Suchit, Suvit, Amara, Isara et Ura)] que Thaksin n'encourt pas de peines prévues par l'article 295 de la Constitution.

pour les destituer de leurs fonctions. Ils se sont ainsi partagés le rôle de Tribunal Supérieur Anti-corruption. Tels est le cas lorsque le président de la Commission nationale anti-corruption après son inspection soumet une question affirmant que les biens d'un homme politique ont inhabituellement augmenté à la sortie de ses fonctions ou à sa mort au procureur général en vue de le poursuivre au pénal devant la section criminelle de la Cour suprême prévue à cet effet de sorte que ces biens en cause reviennent à l'Etat, que le président de la Commission nationale anti-corruption présente après son enquête une plainte soumise par un individu lésé dans ses droits par un acte de corruption d'un homme politique au procureur général en vue de le poursuivre au pénal devant la section criminelle de la Cour suprême prévue pour cet effet, et que le président de la Commission nationale anti-corruption adresse après son investigation une requête d'un quart des députés, de 50 000 électeurs au président du Sénat qui convoque le Sénat en vue de destituer les personnalités spécifiées par l'article 303 de la Constitution de leurs fonctions pour corruption¹⁷. Pour ce dernier cas, le président de la Commission nationale anti-corruption peut également soumettre la question après son examen au procureur général en vue de les poursuivre au pénal devant la section criminelle de la Cour suprême. Précisons en revanche que les président et membres de la Cour constitutionnelle eux mêmes peuvent ainsi être accusés de corruption sur requête d'un quart des députés ou de 50 000 électeurs, de la même façon que les membres de la Commission nationale anti-corruption peuvent l'être à l'initiative d'un quart des députés, d'un quart des sénateurs ou d'un quart des parlementaires.

Postface

Nous tenons à préciser que notre texte a été réalisé l'été dernier c'est-à-dire au moment où Thaksin Shinawatra exerçait son premier mandat de premier ministre. Lors des nouvelles élections générales du dimanche 6 février 2005, Thaksin et son parti *Thai Rak Thai* ont obtenu une nouvelle victoire électorale inédite, remportant pour une nouvelle fois une majorité écrasante à la Chambre des représentants, qui donne plus de pouvoirs qu'aucun chef de gouvernement démocratiquement élu n'a jamais eus en Thaïlande au premier ministre sortant, le premier chef de gouvernement thaïlandais à se succéder à lui-même et à concentrer les pouvoirs avec une opposition qui ne serait plus en mesure de le censurer à l'épreuve des débats lors du dépôt de motions de censure.

Monté en première ligne pour organiser les secours aux victimes du tsunami du 26 décembre dernier qui a fait plusieurs milliers de morts dans l'océan Indien, et omniprésent sur le petit écran, bousculant les bureaucraties, visitant les régions sinistrées, Thaksin, qui s'est montré décidé, a su conquérir sans difficultés un deuxième mandat de quatre ans. Toutefois, peu avant le raz de marée, il semblait en perte de vitesse. Son gouvernement ne parvenait toujours pas à élaborer de stratégie pour résorber les tensions avec la minorité musulmane de l'extrême sud du pays, en proie à des violences qui lui étaient attribuées et qui ont fait plusieurs centaines de morts. Avaient également été l'objet de critiques, la gestion de la grippe aviaire qui a fait une dizaine de morts dans le pays depuis son apparition en 2003, et une campagne brutale contre les revendeurs de drogues qui s'est accompagnée, selon des organisations de défense des droits de l'homme, d'exécutions extrajudiciaires. Mais ces arguments semblent balayés par l'énergie qu'il a dépensée pour mettre de l'ordre dans l'aide à la région touchée par le séisme qui y a fait plusieurs milliers de morts en pleine campagne électorale marquée par une dizaine d'assassinats de militants de tous bords et des achats massifs de voix dénoncés par le chef du parti d'opposition qui s'inquiète à l'idée de voir Thaksin, libéré de tout contre-pouvoir mis en

¹⁷ Les personnalités prévues par l'article 303 de la Constitution sont le premier ministre, les ministres, les parlementaires, le président de la Cour suprême, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême administrative et le procureur général ainsi que les commissaires d'élection, les Ombudsmen, les juges de la Cour constitutionnelle, les commissaires d'Audit d'Etat, les juges, les procureurs et les officiels de haut rang conformément à la loi organique anti-corruption. Un quart des sénateurs peuvent adresser une plainte en vue de relever un sénateur de ses fonctions au président du Sénat qui la transmet à la Commission nationale anti-corruption pour enquête avant de convoquer le Sénat pour une telle destitution.

place par la Constitution, donner une tournure de moins en moins démocratique à son deuxième mandat, et qui estime que, depuis 2001, les libertés individuelles ont gravement reculé en Thaïlande, en raison notamment du contrôle que Thaksin exerce sur les médias.

Peu apprécié par les élites urbaines, Thaksin, dont l'autoritarisme est ressenti dans le tissu formé par les organisations non gouvernementales, les universités et la bureaucratie, est immensément populaire auprès des paysans et des classes populaires par le fait que ses initiatives populistes ont porté leurs fruits en matière d'économie, ce qui provient pour beaucoup de la hausse du revenu paysan sous son administration.