

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n° 92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



# THÈSE

En vue de l'obtention du  
**DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE**

Délivré par l'Université Toulouse 1 Capitole

---

Présentée et soutenue par  
**Chokri BEN MOUSSA**

Le 10 décembre 2018

**Essai sur la normativité budgétaire**

---

Ecole doctorale : **Droit et Science Politique**

Spécialité : **Droit - EDSJP Toulouse**

Unité de recherche :

**IRDEIC - Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé**

Thèse dirigée par  
**Francis QUEROL**

Jury

**Mme Stephanie Damarey**, Rapporteur  
**M. Manuel Chastagnaret**, Rapporteur  
**M. Vincent Dussart**, Examineur  
**M. Francis QUEROL**, Directeur de thèse

L'université n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises par le candidat.

## Dédicaces

*Ce travail est dédié à l'âme de ma mère Bechira et l'âme de mon père Béchir.*

*Les lettres ne peuvent exprimer ma reconnaissance et ma gratitude envers les efforts  
que vous avez déployés pour me voir Docteur.*

*A ma femme Nour , en termes de reconnaissance.*

*A Lyna, Ryma et Layen mes adorables filles.*

*A mes frères, Mounir, Nebil, Hichem, Mahmoud.*

*A ma Sœur Sonia*

*A mes amis qui se reconnaissent*

# Remerciements

À Monsieur le doyen Francis QUEROL, directeur de la thèse, je tiens à vous remercier vivement pour la confiance que vous m'avez témoignée. Je suis reconnaissant de m'avoir fait bénéficier tout au long de ce travail de votre grande compétence, de votre rigueur intellectuelle, de votre dynamisme, et de votre efficacité certaine que je n'oublierai jamais. Soyez assuré de mon attachement et de ma profonde gratitude.

Monsieur le doyen, je vous remercie pour votre gentillesse, votre disponibilité permanente et pour les nombreux encouragements que vous m'avez prodigués.

À Monsieur le doyen Ahmed ESSOUSSI, directeur de l'unité de recherche de droit constitutionnel et fiscal maghrébin je tiens à exprimer toute ma gratitude et ma reconnaissance.

Je tiens à remercier vivement tous les membres de Jury pour avoir accepté et contribuer à l'évaluation de ce modeste travail.

A tous ceux qui m'ont aidé à accomplir ce travail.

# Sommaire

## **Première partie : la normativité budgétaire est une normativité juridique singulière.**

### **Chapitre 1 : la normativité budgétaire est une normativité juridique**

Section 1 : L'affirmation de la juridicité de la normativité budgétaire.

Section 2 : La signification de la juridicité de la normativité budgétaire.

### **Chapitre 2 : la normativité budgétaire est une normativité juridique singulière**

Section 1 : La singularité eidétique de la normativité budgétaire.

Section 2 : La singularité procédurale de la normativité budgétaire

## **Deuxième partie : la normativité budgétaire est une normativité à protéger.**

### **Chapitre 1 : la protection de la création de la norme budgétaire**

Section 1 : La protection de constitutionnalité en matière budgétaire sous l'empire de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959

Section 2 : La protection de la normativité budgétaire, une protection recherchée avec la Constitution de 27 janvier 2014

### **Chapitre 2 : la protection de la mise en œuvre de la norme budgétaire**

Section 1 : La protection de la légalité budgétaire : un contrôle à instaurer

Section 2 : la protection par le juge financier

# Liste des principales abréviations

- ADETEF : Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières
- AFDC : Association française de droit constitutionnel
- AJDA : actualité juridique. Droit administratif
- AIJC : Annuaire international de justice constitutionnelle
- ANC : Assemblée nationale constituante
- APD : Archives de philosophie de droit
- ARP : Assemblée de Représentants de Peuple
- ATDC : Association tunisienne de droit constitutionnel
- BAD : Banque africaine de développement
- BCT : Banque centrale de Tunisie
- CABRI : Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
- CBO : Congressional Budget Office
- CERP : Centre d'études, de recherches et de publications
- DEA : Diplôme des études approfondies
- EDCE : Études et documents du Conseil d'État.
- FMI : Fond monétaire international
- FONDAFIP : Fondation Internationale de Finances Publiques
- GATT General Agreement on Tariffs and Trade GATT, en [français](#) : accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, (AGETAC)
- GBO : Gestion budgétaire par objectif
- IBP : international budget partnership
- INTOSAI : International Organisation of Supreme Audit Institutions, en français : Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
- IREDE. : Institut de Recherche Européenne de Droit Economique
- ISIE : Instance supérieure indépendante pour les élections
- ISSAI : internationales des Institutions supérieures de contrôle
- JCP : Semaine juridique
- JORT : Journal officiel de la République tunisienne.
- LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence
- LOB : Loi organique du budget
- LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
- NCA : Cour d'audit néerlandaise
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- ONG : organisation non gouvernementale
- Op cit : opere citato = dans l'ouvrage cité
- PAS : Plan d'ajustement structurel
- PAV : Plan Action Voisinage

- PDP : Parti démocrate progressiste
- PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
- PUF : Presses universitaires de France
- RA : Revue administrative
- RDP : Revue de droit public
- RCB : Rationalisation des choix budgétaires
- RFAP : Revue française d'administration publique
- RFDA : Revue française de droit administratif
- RFDC : Revue française de droit constitutionnel
- RFFP : Revue française de finances publiques
- RJPIC : Revue juridique et politique Indépendance et Coopération
- RFSP : Revue française de sciences politiques
- RSF : Revue de science financière
- RSLF : Revue de sciences et législation financière
- RTD : Revue tunisienne de droit
- TAP : Tunis Afrique presse
- TSCG : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
- UE : Union Européenne
- UGTT : Union générale tunisienne du travail
- UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,. En français : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

***« Nous savons bien que pour faire carrière de chercheur, il faut avoir accompli quelque prouesse de dépoussiérage. »***

Jean Carbonnier : « L'avenir d'un passé ».

Mélanges en hommage de François Terré « L'avenir de droit » Paris, Dalloz 1999. p 8.

# Introduction générale

## I- Le cadre général de sujet

1. La question budgétaire s'annonce, aujourd'hui, comme l'une des problématiques de notre société tunisienne après les événements de janvier 2011 qui ont abouti à la chute de régime de Ben Ali et la mise en place de la Constitution de 27 janvier 2014.
2. Dans le cadre de la réflexion sur les fondements de la deuxième République, le droit budgétaire tunisien est appelé à assurer une protection satisfaisante et une bonne utilisation de l'argent public. La bonne utilisation de deniers publics est de plus en plus réclamée par la société tunisienne afin de réussir et de satisfaire l'objectif de développement. Ce principe est érigé en principe constitutionnel et a servi pour le contrôle de certains projets de lois de finances par l'Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité de Projets de Loi<sup>1</sup>. Comme le note David BOITEUX « *la notion de bonne utilisation des deniers publics ne peut plus être considérée comme une simple vue d'esprit, dénuée de tout caractère normatif. Plus exactement, elle devient expressément une notion juridique, c'est-à-dire susceptible de faire naître des droits et obligations.* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette instance a été créée par la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014 en application de l'article 148 point 7 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014. Voir la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014, relative à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi. Le JORT n° 32 de Mardi 22 avril 2014. p 939.

<sup>2</sup> Boiteux (D) : Le bon usage des deniers publics. RDP N°5-2011. p 1101.

3. La question budgétaire s'inscrit, aujourd'hui, dans le cadre de réforme de l'Etat<sup>3</sup> tunisien qui est entamée par la promulgation de la nouvelle Constitution et qui continue par sa mise en œuvre à travers la promulgation des textes d'application et la mise en place des nouvelles institutions constitutionnelles. C'est ainsi que « *L'avènement du droit budgétaire représente dans tous les pays où il s'est effectué, une œuvre lente, difficile, traversée par les révolutions, entravée par les passions, et dont le succès définitif ne s'obtient qu'au prix de luttes séculaires. Une conquête si chèrement achetée mérite d'être précieusement gardée.* »<sup>4</sup>.
4. Le droit budgétaire est intimement lié à l'idée des luttes séculaires et aux révolutions. Le droit budgétaire est un moyen de changement de l'Etat et de la société.
5. Dans ce sens, l'établissement d'un nouvel ordre budgétaire en Tunisie est appelé à concilier entre l'Etat et la société. Cette conciliation peut se traduire par une réflexion sur la normativité budgétaire afin d'assurer la continuité de la vie nationale<sup>5</sup> et réussir l'impératif de développement. L'exercice de pouvoir normatif en matière budgétaire est appelé à réussir cette conciliation à travers la mise en place d'une

---

<sup>3</sup> Les finances publiques apparaissent « *au cœur des processus de construction et de transformation des Etats. Révéléateur privilégié de conflits et de compromis sociaux et objet de nombreuses régulations politiques, elles constituent un terrain essentiel où se produisent, à travers les prélèvements et les dépenses, l'affirmation de choix politiques, la constitution et la reconnaissance des groupes sociaux et des processus de redistribution dans la société. Enfin, elles sont un lieu où se formalisent des obligations entre les citoyens et l'Etat et où se nouent des enjeux de consentement et de légitimation des gouvernants.* ». Bezes (P) et Siné (A) / Gouverner par les finances publiques. Paris Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2011, p 17.

<sup>4</sup> C'est René Stourm qui l'a écrit en 1891, cité par Jean Petot : De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures, RSF 1963.

<sup>5</sup> La continuité de la vie nationale est « *un principe majeur du droit public français de valeur constitutionnelle* » comme l'écrit Francis QUEROL dans son ouvrage « Finances publiques » Paris. Ellipses, 1<sup>ère</sup> édition 2003, coll. Tout le droit. p 43. Ce principe est consacré, depuis 1979, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français. En effet, le Conseil, dans sa décision n°79-111 DC du 30 décembre 1979, consacre ce principe en considérant qu'« *il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale.* » Voir Damarey (S) : Finances publiques. Paris, Gualino, Lextenso 2008.p371-372.

conception normative qui tend à renforcer l'idée de participation et de responsabilisation. Cette conception a été proclamée historiquement dans des systèmes comparés et demeure une réclamation en Tunisie.

## **Paragraphe 1 : Le cadre historique de sujet**

6. Historiquement, le droit budgétaire est inhérent à l'idée de lutte et de révolution pour la liberté. Comme l'écrivait René STOURM « *La formule, si pacifiquement admise aujourd'hui, ... : « c'est aux représentants de la nation qu'appartient le droit de voter les recettes et les dépenses publiques » avant d'être installé dans nos constitutions, a subi, en effet, l'épreuve de terribles révolutions.* »<sup>6</sup>. Une telle affirmation, qui date de 1906, est toujours de rigueur. L'histoire budgétaire est une histoire du triomphe de la liberté. En effet, les déclarations qui ont couronné les révolutions historiques ont accordé tout l'intérêt à ce droit<sup>7</sup>.
7. Dans ce cadre, la Déclaration française de droits de l'Homme et de citoyen du 26 août 1789, dans son article 14, dispose que « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* ». Aux termes de cette déclaration,

---

<sup>6</sup> Stourm (R) : Cours de finances, le budget. 5<sup>ème</sup> édition Paris. F. Alcan 1906. p 9.

<sup>7</sup> « *L'histoire de ces révolutions va montrer, d'abord, l'importance des questions financières dans la vie des peuples et, par conséquent, l'importance de leur étude spéciale. Elle permettra surtout de comprendre ultérieurement le sens des formalités, souvent banales en apparence, contenues dans l'exposé du mécanisme des budgets, lesquelles possèdent, au contraire, une portée très suggestive quand on découvre au prix de quels efforts elles ont été conquises et de quelles prérogatives elles sont les gardiennes* ». Stourm (R), Cours de finances, le budget. 5<sup>ème</sup> édition Paris. F. Alcan 1906. p 9.

consentir la contribution publique et en suivre l'emploi est un droit pour tout citoyen ; c'est le droit de consentir le budget par le citoyen<sup>8</sup>.

8. Ce droit d'autorisation législative de budget a trouvé consécration dans la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959, première Constitution de la Tunisie indépendante, qui a instauré le principe de l'autorisation législative des recettes et des dépenses de l'Etat dans son article 36 qui disposait que : « *La loi autorise les recettes et les dépenses de l'Etat dans les conditions prévues par la loi organique du budget* ».
9. La Constitution de la deuxième République tunisienne qui date de 27 janvier 2014 a confirmé le choix des premiers pères constituants en maintenant ce principe dans l'article 66 qui dispose que : « *La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.* ».
10. Ce principe d'autorisation législative de budget est la concrétisation constitutionnelle du principe de la souveraineté budgétaire<sup>9</sup> de l'Etat tunisien ; une souveraineté qui se trouve être détenue par le peuple comme le dispose l'article 3 de la Constitution de 2014 « *Le peuple est le titulaire de la souveraineté et la source des pouvoirs. Il les exerce à travers ses représentants élus ou par voie de référendum.* »<sup>10</sup> Cette souveraineté s'exerce à travers des représentants réunis en chambre parlementaire.

---

<sup>8</sup> « *L'autorisation budgétaire comporte deux éléments intimement liés : d'une part le **consentement à l'impôt** de ceux qui le supportent, d'autre part le **droit pour eux de discuter la dépense à laquelle est affecté cet impôt.*** » Dussart (V) : Finances publiques. Edition 2012 revue et mise à jour par Philippe FOILLARD. Bruxelles Larcier 2012 p 3.

<sup>9</sup> René écrivait dans son cours que « *Le droit constitutionnel que possède la nation d'autoriser les recettes et les dépenses publiques ne découle pas de ce fait que ce sont ses membres qui payent. Sa justification repose sur une idée plus élevée : celle de la souveraineté.* » Cours de finances, le budget. 5<sup>ème</sup> édition Paris. F. Alcan 1906. p 6.

<sup>10</sup> Cet article est l'équivalent de l'article 3 de la constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 qui disposait que « *La souveraineté appartient au peuple tunisien qui l'exerce conformément à la Constitution* ».

11. C'est ainsi que le souverain tunisien légiférait, sous l'égide de la Constitution de 1959, éventuellement en matière budgétaire, à travers des chambres représentatives<sup>11</sup>. Cette réalité a changé avec la nouvelle Constitution qui a dépassé le régime bicaméraliste pour opter pour le monocaméralisme à travers l'institution de l'Assemblée des Représentants de Peuple.
12. Les représentants du peuple tunisien, réunis en Assemblée Nationale Constituante, ont opté pour ce principe d'autorisation budgétaire dès 1959 et ils y tiennent malgré toutes les réformes. A cet effet, l'article 36 de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959 disposait que « *La loi approuve le plan de développement. Elle autorise les ressources et les charges de l'État dans les conditions prévues par la loi organique du budget* ». Cette disposition était introduite par la loi constitutionnelle n°76-37 du 8 avril 1976. Dans sa version originelle cet article disposait que « *Les impôts d'État, les emprunts publics et les engagements financiers ne peuvent être décidés que par la loi.* ».
13. L'autorisation des dépenses et des recettes publiques est un domaine réservé à la loi. Ce principe trouve toujours sa réalité dans la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 dans son article 66 qui dispose que : « *La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget. L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi de finances et de règlement du budget, conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.* ». Ce principe d'autorisation budgétaire est un des principes constitutionnels immuables de l'ordre juridique tunisien ; il est étroitement lié à la souveraineté de l'Etat.

---

<sup>11</sup> L'utilisation de pluriel est devenu de droit après la réforme constitutionnelle de 1<sup>er</sup> juin 2002 qui a créé une deuxième chambre, celle de la « *chambre des conseillers* » même si, au niveau de la pratique cette chambre n'a existé réellement qu'à partir de 2005.

14. D'ailleurs, l'histoire tunisienne ne contredit pas cette réalité. En effet, il n'était pas hasardeux que la première loi qui fut votée par le législateur tunisien était la loi organique relative au budget qui date de 12 mars 1960<sup>12</sup>. C'était un moyen parmi d'autres pour déclarer l'Etat tunisien ; « *Etat libre, indépendant et souverain* »<sup>13</sup> . Constitutionnellement, il est le maître de sa destinée budgétaire.
15. En Tunisie, la matière budgétaire se présente, de ce fait, comme une matière qui est étroitement liée à la souveraineté et le pouvoir d'y légiférer reste un attribut du souverain qui l'exerce à travers ses représentants légaux. Ce pouvoir est un pouvoir du souverain<sup>14</sup> qui est réglementé par des textes solennels qui permettent de préserver cet acquis historique incontestable.
16. Ce couronnement des luttes historiques<sup>15</sup> est si chèrement préservé par les constituants tunisiens malgré toutes les réformes qui ont eu pour objet la répartition de compétences dans l'Etat. En effet, la compétence d'autoriser le budget reste une compétence législative immuable malgré toutes les évolutions qui ont touché la répartition de compétences entre les pouvoirs constitutionnels. Cette préservation n'est qu'un témoin qui confirme la lutte historique majeure pour disposer de la souveraineté budgétaire du peuple tunisien qui l'exerce à travers des chambres représentatives depuis l'expérience du Grand

---

<sup>12</sup>Loi n° 60-1 du 12 mars 1960 portant loi organique du budget. JORT vendredi 15 mars 1960. p324.

<sup>13</sup> C'est l'article premier de la Constitution tunisienne de 2014 qui le dispose.

<sup>14</sup> Cette réalité n'est pas une réalité universelle surtout avec le phénomène de standardisation et de normalisation financière. L'expérience de l'Union Européenne est une expérience qui milite en faveur de la limitation du pouvoir budgétaire de l'Etat.

<sup>15</sup> L'histoire tunisienne de lutte pour l'indépendance et la souveraineté n'est qu'une lutte pour l'obtention de la souveraineté budgétaire. L'histoire de « *El Mhella* » témoigne de l'idée de la colonisation et de l'arbitraire fiscale qui existait.

Conseil<sup>16</sup> à l'Assemblée des Représentants de Peuple<sup>17</sup> ; ou encore l'histoire parlementaire en Grande Bretagne<sup>18</sup> ; ou encore l'histoire française.<sup>19</sup>

17. Le pouvoir normatif en matière budgétaire est un pouvoir de souverain qui l'exerce à travers une procédure singulière. La normativité budgétaire est une normativité qui cherche à renforcer l'idée de la participation à travers l'attribution de pouvoir d'autorisation budgétaire au représentant constitutionnel de peuple. La normativité budgétaire est appelée, aujourd'hui, plus que jamais à s'affirmer comme une normativité qui jouit de sa propre identité. Afin d'identifier la normativité budgétaire, l'encadrement notionnel et l'exposé eidétique s'impose à ce niveau de l'introduction.

## **Paragraphe 2 : Le cadre notionnel ou eidétique**

18. L'essai sur la normativité budgétaire, sujet de notre thèse, est une invitation à la réflexion sur une question polémique à savoir l'identité de la normativité budgétaire en Tunisie. La réflexion sur la normativité budgétaire est une réflexion qui a préoccupée les classiques et préoccupe encore les modernes et les postmodernes. L'idée de la

---

<sup>16</sup> L'expérience du grand conseil et l'idée de sa représentativité mérite des recherches de la part des historiens constitutionnalistes.

<sup>17</sup> C'est une lutte pour la représentativité de peuple tunisien au pouvoir, cette réalité est toujours consacrée dans la nouvelle Constitution tunisienne.

<sup>18</sup> La Magna Carta ou encore la Grande charte en 1215.

<sup>19</sup> La déclaration des droits de l'Homme et de citoyen de 1789.

normativité telle que appliquée à la matière budgétaire suscite une assise et un soubassement notionnel qu'on va essayer de présenter.

19. A travers notre étude, on va essayer d'examiner la normativité budgétaire. On retrouve dans cet examen l'essence de l'« essai » qui dérive du latin « *exagium* » qui signifie « juger, examiner, penser ». A ce niveau, on va essayer d'examiner et d'exposer la signification de la notion de la normativité et de définir le domaine budgétaire.

### **A. La normativité**

20. La normativité provient du « *Normative* » qui signifie, terminologiquement, ce qui constitue une norme ; est relatif à la norme . La définition de la notion de « *la norme* » s'impose en toute évidence. La norme est un terme d'origine latine « *norma* » qui désigne (une équerre qui donne l'angle droit<sup>20</sup>) un instrument, un instrument matériel, physique, en l'occurrence une équerre formée par deux pièces perpendiculaires et servant à vérifier ou à réaliser des angles droits ou des tracés perpendiculaires rectilignes.<sup>21</sup> L'étymologie vient apporter, à ce niveau, un éclairage précieux car comme l'énonce Paul AMSELEK « *penser une norme, c'est penser un certain outil, un certain instrument à la disposition de l'homme.* ».<sup>22</sup>

21. Déjà, selon Paul AMSELEK, le grand mérite du professeur Hans Kelsen « *est d'avoir bien aperçu que les normes, et notamment les normes juridiques, se ramènent ainsi à la catégorie des mesures, des instruments-étalons, ce qui revient à placer l'ensemble des disciplines normatives sous la bannière de la métrologie, c'est-à-dire de la théorie*

---

<sup>20</sup> Foulquié (P). Dictionnaire de la langue philosophique. Paris. P.U.F. 1986. p 481.

<sup>21</sup> Lalande (A). Vocabulaire technique et critique de la philosophie, Paris, P.U.F. 1960. p 691.

<sup>22</sup> Amselek (P). La phénoménologie et le droit. APD, 1972. p 204, voir aussi son article « Norme et loi » A.P.D. 1980. p 90 et s.

*de la mesure. On doit au maître autrichien d'avoir parfaitement démonté cette mécanique instrumentale des normes et d'avoir lumineusement fait apparaître les rapports unissant les notions de « norme », de « valeur » et de « jugement » ou « évaluation », notions qui étaient jusque là extrêmement floues aussi bien dans les disciplines juridiques que dans les autres disciplines normatives.(...). La norme ... joue le rôle d'étalon de valeur pour les conduites effectives. »<sup>23</sup>.*

22. En doctrine, la norme se définit comme étant « *une représentation psychique d'un certain déroulement du cours des choses à laquelle on fait jouer le rôle d'étalon* ». <sup>24</sup> Il existe, en effet, diverses catégories de normes à l'exemple des normes juridiques, religieuses, sociales ou encore des normes morales<sup>25</sup> et éventuellement des normes budgétaires auxquelles nous nous intéresserons dans notre recherche.

23. Cette thèse vise à fonder la norme budgétaire en tant que norme juridique originale conçue pour garantir la continuité de l'Etat.

24. Affirmer la juridicité<sup>26</sup> de la normativité budgétaire c'est affirmer le caractère juridique<sup>27</sup> de la norme budgétaire. C'est ainsi qu'on peut déclarer que la norme budgétaire est une norme juridique mais elle reste singulière ; chose qu'on va démontrer à travers cette thèse.

---

<sup>23</sup> Amselek (P). La phénoménologie et le droit. op cit. p 208.

<sup>24</sup> Idem p 205.

<sup>25</sup> Kelsen (H). Théorie pure du droit. Paris, LGDJ, 1999, p 65 et s.

<sup>26</sup> « *La juridicité d'une norme se construit dans et par son appartenance à l'Ordre juridique global.* » De Béchillon (D) : Qu'est ce qu'une règle de droit. Editions Odile Jacob, 1997, p 262.

<sup>27</sup> « *Sera dite juridique toute norme dont l'auteur bénéficie d'une habilitation conférée par l'Etat à l'exercice d'un pouvoir normatif, quelles que soient sa forme ou sa nature* ». De Béchillon (D) : Qu'est ce qu'une règle de droit. Op cit p 254. Dans ce même sens, Paul AMSELEK considère que « *la seule donnée qui est véritablement propre aux normes juridiques, et qui leur confère justement leur coloration juridique, c'est la qualité d'autorités publiques des dirigeants qui les mettent en vigueur dans l'exercice de leur fonction de de gouvernance de peuples.* ». Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques. In « *La force normative. Naissance d'un concept. Sous la direction de THIBIERGE (C) et alii.. Paris LGDJ, Bruxelles Bruylant.2009.p 11.*

25. Sur la question qu'est ce qu'une norme juridique ? Lucien FRANÇOIS répond qu' « *il ne faut pas y réfléchir longtemps pour se douter qu'il s'agit d'une notion complexe* ». <sup>28</sup> C'est cette même complexité qui a poussé Xavier LABBÉE à présenter ou plus précisément à consacrer tout un ouvrage traitant des critères de la norme juridique. <sup>29</sup>
26. C'est cette même perplexité marquant la notion générique de norme juridique qui nous a poussé à chercher, dans les écrits des philosophes de droit, une définition claire de celle-ci. La philosophie de droit s'avère, dans ce sens, un champ d'exploration particulièrement utile et bénéfique pour identifier la norme juridique <sup>30</sup>. Recourir, ainsi, à la philosophie de droit ne peut être justifié que par le fait qu'en droit ce qui fait défaut c'est surtout « *l'examen microscopique* ». <sup>31</sup>
27. La notion de norme juridique est une notion tout à fait importante tant pour notre thèse que pour toute recherche dans le domaine de droit car, comme l'écrit magistralement Charles EISENMANN, « *la norme est l'élément premier de la réalité juridique, du monde du droit ; la norme est son essence, son élément central, cette réalité juridique est essentiellement constituée par des normes. En se référant aux conceptions astronomiques, on pourrait dire que les normes sont le*

---

<sup>28</sup> François (L) : Le problème de la définition du droit. Introduction à un cours d'évolution de la philosophie du droit à l'époque contemporaine, Liège, faculté de droit d'économie et des sciences sociales, 1978 p 82.

<sup>29</sup> Labbée (X) : Les critères de la norme juridique. Presses universitaires de Lille. 1994. 119 pages. Comme le note Bertrand Mazabrand « Bien que chacun use du droit au quotidien, nul ne semble parvenir à s'accorder sur ce qu'est le droit, la juridicité. ». Voir Mazabrand (B) : De la juridicité : le droit à l'école de Ricœur. Rennes PU Rennes. 2017. 285 p. Voir aussi Béal (C) : Philosophie du droit : norme, validité et interprétation. Paris édition J. Vrin. 2015 .386 p.

<sup>30</sup> Paul AMSELEK écrit que « *La seule donnée qui est véritablement propre aux normes juridiques, et qui leur confère justement leur coloration juridique, c'est la qualité d'autorités publiques des dirigeants qui les mettent en vigueur dans l'exercice de leur fonction de gouvernance des peuples* ». Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques. In La force normative. Naissance d'un concept. Sous la direction de Catherine THIBERGE et alii. Paris LGDJ. Bruylant. 2009 p 11.

<sup>31</sup> François (L) : Le problème de la définition du droit. Op.cit. p 81.

*soleil de l'univers juridique ; non plus que le soleil n'est à lui seul l'univers physique, elles ne constituent seules le monde de la réalité juridique, mais de même que tout l'univers physique s'ordonne autour du soleil, de même en matière juridique, tout s'ordonne autour de la norme. »<sup>32</sup>.*

28. Toujours dans ce même sens, on retrouve Paul AMSELEK, qui écrivait que : « Si l'on s'efforce, selon la méthode de la réduction, d'observer comment le droit se donne à notre conscience par-delà la facticité et la contingence de ses manifestations historiques, la donnée immédiate qui se dessine au premier plan, c'est celle de règle, de norme : le droit nous apparaît d'abord comme fait de règles, de normes ; c'est là le profil le plus essentiel, le plus irréductible, le plus dépouillé de sa structure. Il est significatif, à cet égard, qu'on parle indistinctement, en pratique, de droit, des règles ou normes juridiques. L'étymologie vient, au demeurant, confirmer ces données immédiates de la conscience : « dans le mot droit se trouve impliquée l'idée d'une règle (directum), et cette image se retrouve dans toutes les langues modernes »<sup>33</sup> « Le mot, dérivé du bas latin directum et qu'on retrouve sous une forme identique dans plusieurs langues indo-européenne (diritto, drecho, recht, right ...), évoque simplement l'idée de rectitude. Est droit ce qui est correct, c'est à dire conforme, adéquat, ajusté à la règle-dans l'ordre physique et mathématique d'abord (ligne droite, angle droit, voie droite...), dans l'ordre moral et psychologique ensuite (action droite, caractère droit, intention droite...).<sup>34</sup> Dans cette conception, la norme juridique est un outil de mesure ou encore un étalon pour juger ou instaurer une conduite ou un comportement. De cette façon, la

---

<sup>32</sup> Eisenmann (C) : Cours de droit administratif. Paris. L.G.D.J. 1982. Tome I. p 214.

<sup>33</sup> Roubier (P) : Théorie générale du droit, Paris, Sirey, 1951 p 5 cité par Paul Amselek : La phénoménologie et le droit, op cit. p 201.

<sup>34</sup> Amselek (P) : La phénoménologie et le droit, op cit, p 201

norme juridique apparaît comme « *un instrument « métrologique », un instrument de mesure, d'évaluation d'un comportement, conférant à ce dernier une valeur positive ou négative.* »<sup>35</sup>. C'est à ce niveau qu'on retrouve le sens terminologique du terme « *norme* ».

29. La définition de la notion de norme juridique se présente, de ce fait, comme une tâche assez délicate ; pour l'accomplir, j'ai cru utile sinon indispensable de se référer à celui qui « *a su jeter une lumière salutaire sur la chose « norme »* »<sup>36</sup> c'est-à-dire à Hans Kelsen, fondateur de « l'Ecole de Vienne ». En effet, selon le maître autrichien « *« une norme » est la signification d'un acte par lequel une conduite est ou prescrite ou permise et en particulier habilitée. Il faut distinguer nettement cette « norme » de l'acte de volonté qui la pose : elle est bien la signification spécifique de cet acte qui vise, en intention, la conduite d'autrui ; elle est cependant autre chose que cet acte. Et en effet la norme est un « devoir être » (sollen), alors que l'acte de volonté dont elle est la signification est un « être » (sein).*<sup>37</sup>
30. Les normes juridiques, selon ce même auteur, « *constituent – tel est leur sens – avant tout des prescriptions, et, comme telles, des ordres, des impératifs, mais également des permissions et des habilitations ; en tout cas, elles ne sont pas (...) des renseignements.* »<sup>38</sup>.
31. Ainsi, selon la conception kelsenienne, la norme juridique « *se comprend comme la signification d'un énoncé indiquant un modèle*

---

<sup>35</sup> Cayala (O) : La théorie de la signification de l'acte dans la pensée normativiste. Droits 1988-7. p 66.

<sup>36</sup> Amselek (P) : Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique. R.D.P. 1978 p 5.

<sup>37</sup> Kelsen (H) : Théorie pure du droit. Op.cit. p 13-14.

<sup>38</sup> Idem p 79.

*comportemental impératif, apte de surcroît à ajouter quelque chose de nouveau à l'ordonnement juridique. »<sup>39</sup>.*

32. Dans ce même sens, Michel VILLEY écrivait que : « *nous entendons ici par norme, non plus l'état de chose normal, qui se dit à l'indicatif, mais bien une proposition prescriptive : la « norme », ce terme équivoque, a changé de sens, assumant cette fonction de diriger l'agir.* »<sup>40</sup>.

33. **Dans notre étude, on retiendra la définition<sup>41</sup> de Hans Kelsen qui considère que la norme juridique est la signification d'un acte juridique par lequel une conduite est ou prescrite ou permise et en particulier habilitée et qui ajoute quelque chose de nouveau à l'ordonnement juridique.**

34. En cette définition kelsenienne de la norme juridique, on détecte aisément la dualité contenant / contenu qui fait appel à la distinction, peu retenue, en doctrine entre l'acte juridique et la norme juridique. En effet, une différenciation doit être opérée à ce niveau entre norme juridique et acte juridique. L'acte juridique est, selon Jean Paul JACQUE, « *un moyen de donner naissance à des normes* », « *la*

---

<sup>39</sup> De Béchillon (D) : Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat. Paris. Economica, 1996, p 120.

<sup>40</sup> Villey (M) : Indicatif et impératif juridique, dialogue à trois voix, APD 1974. p 49

<sup>41</sup> Cette définition retenue est assez large, elle n'est pas limitée aux actes émis par le pouvoir législatif et exécutif mais elle s'étend à ceux pris par le juge. De ce fait, cette définition permet d'attribuer à la chose jugée le caractère normatif. A cet égard, René CHAPUS considère que la chose jugée peut être normative. A cet effet il écrit qu' « effectivement, si l'on applique la définition kelsenienne, aux termes de laquelle une norme se comprend comme la signification d'un énoncé indiquant un modèle comportemental impératif, apte de surcroît à ajouter quelque chose de nouveau à l'ordonnement juridique, la chose jugée doit apparaître comme structurellement normative. Chapus (R) De la soumission au droit des règlements autonomes, Dalloz 1960 p 125 JL. Toutefois, la jurisprudence financière ainsi que celle constitutionnelle n'ont pas connu le même essor en Tunisie, ce qui atténue et n'exclut pas l'importance du traitement de cette question en un tel ordre juridique.

*manifestation de volonté qui donne naissance à une norme* ». <sup>42</sup> Norme juridique et acte juridique ne sont pas, en effet, des réalités du même ordre, les deux notions ne sont pas sur le même plan.

35. A cet égard, « *L'acte juridique c'est un moyen, un ensemble d'opérations par lequel on arrive à créer des éléments de l'ordre juridique, ou en tout cas (tout le monde admet au moins cette formule), des éléments de nature juridique* » <sup>43</sup> ; la norme, au contraire, est un de ces éléments de l'ordre juridique ou plus précisément son élément premier <sup>44</sup>. Cette distinction nous rappelle celle à faire entre la loi de finances en tant qu'acte et le budget en tant que norme. La loi de finances en tant que contenant et le budget en tant que contenu.
36. Outre cette nuance, une deuxième doit être faite entre la norme juridique et la règle juridique qui n'est pas tout à fait partagée en doctrine de la philosophie de droit.
37. C'est ainsi qu'entre « norme » et « règle » Paul AMSELEK ne voit pas de différence ni même une nuance ; il considère les deux termes comme « *de purs synonymes interchangeables* ». <sup>45</sup> Pour conforter sa position, il se réfère à l'étymologie du mot « règle ». La règle est, comme la norme, un outil, un instrument de mesure. C'est ce même sens qu'on retrouve dans le dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française ; la règle est un certain type d'outil « *constitué par une planchette allongée ou par une tige à arrêtes rectilignes et qui sert*

---

<sup>42</sup> Combacau (J) : L'acte juridique. Droits 1988-7. pp 6-7.

<sup>43</sup> Eisenmann (C) : Cours de droit administratif. Op.cit. p 212.

<sup>44</sup> « *La définition eisenmanienne de l'acte et de la norme juridique se résume à une relation de stricte et mécanique interdépendance : l'acte juridique forme le support, le procédé d'édition de la norme ; la norme juridique se comprend comme « la signification de cet acte. »* ». De Béchillon (D) : Qu'est ce qu'une règle de droit. Op cit p 274.

<sup>45</sup> Amselek (P) : Norme et loi. A.P.D. 1980. p 89.

*à guider le crayon ou la plume quand on trace un trait, à mesurer une longueur, etc. »<sup>46</sup>.*

38. En conséquence, comme le constate Paul AMSELEK « *Les normes, les règles, constituent, de toute évidence, une variété particulière de mesures, d'étalons : le quelque chose qui sert d'étalon, d'instrument de mesure, est un quelque chose d'immatériel, d'impalpable ; il n'a pas une réalité physique, il se situe entièrement sur le plan de l'intelligible et non du sensible. C'est une chose présente à l'esprit, un contenu de pensée, une représentation intellectuelle, en bref une signification, c'est-à-dire une évolution immanente à l'esprit. Cette évolution peut être véhiculée par des signes qui constituent l'étalon normatif, mais la signification dont ils sont porteurs, la chose qu'ils visent à rendre présente à l'esprit.* »<sup>47</sup>.

39. A la différence de Paul AMSELEK<sup>48</sup>, Charles EISENMANN relève une nuance entre « *la norme* » et « *la règle* ». Pour qu'il puisse justifier cette nuance, il avance deux raisons : la première est une raison terminologique alors que la deuxième est une raison de fond.

40. Pour ce qui est de la première raison, Charles EISENMANN écrivait que « *le mot règle évoque l'idée d'une réglementation de caractère général. C'est un mot qui ne convient à désigner que des dispositions qui s'adressent à un groupe d'individus et qui établissent un règlement permanent, durable, de la conduite des membres de ce groupe* »<sup>49</sup> alors qu' « *à la différence du mot « règle », le mot norme n'est associé à*

---

<sup>46</sup> Robert (P) : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris 1964. t VI. p 35.

<sup>47</sup> Amselek (P) : La phénoménologie et le droit. Op.cit. p 205.

<sup>48</sup> Paul Amselek écrit dans son article « La phénoménologie et le droit », note 2, qu'il entend les deux termes de « règle » et de « norme » comme rigoureusement synonymes, conformément à l'usage terminologique courant, op cit p 200.

<sup>49</sup> Eisenmann (C) : Cours de droit administratif. Op cit. p 210.

*aucune idée de généralité. Il implique essentiellement prescription de conduite, réglementation, mais il n'implique pas réglementation générale ; il n'est pas du tout lié comme l'est le mot règle à l'idée de généralité. Voilà pourquoi il semble opportun d'appeler « norme » l'ensemble de tous les éléments de la réglementation – notamment juridique – de la conduite humaine, sans acception de leur caractère général au de leur caractère individuel. »<sup>50</sup>.*

41. Pour ce qui est de la deuxième raison relative au fond, cet auteur nous précise que *« à côté des règles de droit, des règles générales, il existe toute une série d'éléments, de dispositions relatives à la conduite, qui font partie de l'ordre juridique au même titre que les règles de droit, qu'il est indispensable d'intégrer à cet ordre juridique, dont il est indispensable de voir et de faire ressortir qu'elles appartiennent au même ordre de réalités que les règles de droit. C'est l'expression de « normes » qui a été proposée à cet effet, et qui a pour but non seulement de faire apparaître cette identité de substance de tous les éléments de l'ordre juridique autres que les règles de droit, entre eux, mais encore de faire apparaître leur communauté d'essence avec les règles de droit, d'affirmer nettement qu'elles font partie, au même titre qu'elles, de l'ordre juridique. C'est précisément ce point de vue, qui est dû à ce groupe de juristes que l'on a appelé l'Ecole de Vienne,<sup>51</sup> c'est cette vue qui permet d'unifier tout le monde juridique,*

---

<sup>50</sup> Eisenmann (C) : Cours de droit administratif. Op cit. pp 211-212.

<sup>51</sup> L'école de Vienne est fondée par Hans Kelsen et entretenue par ses disciples immédiats, notamment Adolf Merkl. Ce sont eux qui, pour la première fois, ont fait un usage systématique, non seulement du terme, mais de la norme, réunissant tous ces éléments divers. C'est une des bases de leur doctrine et c'est pourquoi elle mérite le nom, qui lui est souvent donné, de doctrine normativiste parce qu'elle a dégagé l'essence normative de tout ce qui est juridique. C'est une des idées maîtresses de cette théorie, c'est-à-dire de cet ensemble de notions que ces juristes nous proposent pour connaître le droit, pour arriver à l'analyser, à le saisir, de ces cadres intellectuels qui serviront à comprendre tout ordre juridique quelconque, tout droit positif. C'est une vue puissamment unificatrice, simplificatrice, et une vue qui correspond à la réalité des choses. Voir : Charles Eisenmann. Cours de droit administratif. op.cit. p 212. Pour la doctrine normativiste, voir Villey (M) dans son article « De l'indicatif dans le droit » A.P.D. 1974. pp 46-53. Voir aussi Gardies (J.L) dans son article « Système normatif et système de normes ». A.P.D. 1974. pp 75-87. Voir Paul Amselek. Sa thèse « Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit (Essai de phénoménologie juridique) ». Paris, L.G.D.J. 1964. pp 45-61. Voir aussi Duhamel (O) et Meny (Y). Dictionnaire constitutionnel. Paris. P.U.F. 1992, p 666-668.

*d'en obtenir une vue synthétique, portant sur son ensemble, faisant apparaître son unité ; voilà ce que le mot « norme » a pour objet d'exprimer. »*<sup>52</sup>.

42. Ce développement nous apporte un éclairage assez important sur la notion de normativité<sup>53</sup>. Ce développement est encore enrichi par les propos d'un autre auteur qui s'est intéressé à la question. En effet, selon Xavier LABBE, auteur de l'ouvrage « *Les critères de la norme juridique* », « *une règle ayant valeur normative est une règle qui émane d'une autorité investie d'un pouvoir constitué ; c'est une règle rendue exécutoire, officiellement portée à la connaissance des personnes concernées par elle, et qui est susceptible d'être contrôlée, c'est enfin une règle exacte.* »<sup>54</sup>.

43. Ainsi, suite à ce développement, qui a concerné la notion de la norme auquel nous a renvoyé la notion de « *normativité* », il est indispensable d'examiner la signification de « *... budgétaire* » pour finir à une identification de la normativité budgétaire, objet de notre étude.

## **B. Le qualificatif « budgétaire »**

44. « *Budgétaire* » est par référence au terme « *budget* » qui a été importé d'Angleterre où il faisait allusion à l'enveloppe (bougette<sup>55</sup>, pochette,

---

<sup>52</sup> Eisenmann (CH) : Cours de droit administratif. Op cit. p 210.

<sup>53</sup> Certains parlent aujourd'hui d'une crise de la normativité juridique. A cet égard, voir la thèse de François BRUNET : « *La normativité en droit* ». Mare et Martin. 2012. Cette thèse développe l'idée que les énoncés juridiques tirent leur caractère normatif de leur légitimité et donc d'une adhésion sociale. Il faut donc penser différemment le droit, sans le restreindre à la volonté. Le discours du droit doit véhiculer ses propres valeurs pour être pertinent et ainsi fondé. Une telle conception permet de comprendre l'actuelle crise de la normativité en droit. La normativité du droit est tributaire de la légitimité, c'est-à-dire de l'adhésion dont fait l'objet la rationalité des institutions juridiques. Cette adhésion fait largement défaut aujourd'hui: d'autres rationalités fragilisent celle du droit. Il en résulte une crise de la normativité juridique, à laquelle le juriste ne peut rester indifférent, car le droit n'existe que dans la mesure où il est pensé comme digne de valeur.

<sup>54</sup> Labbé (X) : Les critères de la norme juridique. Op.cit. pp 12-13. p 41.

<sup>55</sup> Bouge ou bougette est un terme français que les anglais ont repris dans le terme budget.

sac) qui contient le document. Jean-Baptiste SAY<sup>56</sup> a proposé de remplacer ce mot qui l'a qualifié de barbare par le terme balance des besoins et des ressources de l'Etat. Mais la balance implique un ajustement des recettes aux dépenses, la recherche d'un équilibre entre les deux. En fait, non seulement l'équilibre budgétaire est rarement atteint dans la pratique, il est même rejeté comme un principe inutile et nuisible par certaines théories ; c'est pourquoi on a retenu, en doctrine, l'acception la plus large du terme budget, celle d'un acte de prévision des dépenses et des recettes de l'Etat.

45. Le budget ainsi compris apparaît comme un ensemble couvrant le bloc des besoins financiers et des moyens de couverture. Des confusions ont été faites entre la notion de budget et celle de la loi de finances. La loi de finances se définit comme étant « *le texte législatif qui est voté chaque année, par le parlement et qui regroupe l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat. Elle est modifiée en cours d'année par des lois des finances dites rectificatives et donne lieu, après la fin de l'exercice à une loi de règlement qui constate les résultats.* »<sup>57</sup>. La loi de finances est un « *acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses dotée d'une force juridique.* »<sup>58</sup>.

46. En Tunisie, la notion du budget a précédé, dans son apparition, la notion de la loi de finances. En effet, la notion de la loi de finances n'est apparue qu'avec la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 et la notion du budget est apparue dès 1861 avec la Constitution du 26 avril 1861 qui lui consacre son chapitre IX. Malgré la coexistence de deux notions, en

---

<sup>56</sup> Jean Baptiste Say, né à Lyon le 5 janvier 1767 et mort à Paris le 14 novembre 1832, est le principal économiste classique français

<sup>57</sup> Dans la plupart des manuels le « budget » et « la loi de finances » ont, en réalité, toujours coexisté et leur édification juridique a été non pas successive, mais au contraire concomitante. Isaïa (H) : Finances publiques : Introduction critique, Paris, Economica, 1985, p8.

<sup>58</sup> Querol (F) : « *Le concept de loi de finances dans l'ordonnance n° 59-2 du 2janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances* », in V. DUSSART et P. ESPLUGAS (Dir.), L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après : Études de l'IRDEIC II, éd. Université de Toulouse1 Capitole, Toulouse, 2000, p. 93

droit tunisien, il ne faut pas tout de même les confondre en raison du fait que la notion du budget reste différente de celle de la loi de finances<sup>59</sup>. En effet, « *dans son acception la plus large, le mot « budget » désigne tout document comptable traduisant un plan d'action dans le domaine financier. Mais, au point de vue juridique, le mot a un sens beaucoup plus précis. Seuls constituent des budgets, les documents qui prévoient et autorisent, pour l'année à venir, les dépenses et les recettes des personnes ou organismes publics.* »<sup>60</sup>.

47. Il faut préciser que l'acte budgétaire n'est pas forcément, comme l'indique Paul AMSELEK dans la conclusion de son ouvrage sur le budget de l'Etat sous la Vème République, un acte unique. L'acte budgétaire ne peut plus se confondre avec la loi de finances surtout après les propos de cet auteur sur l'éclatement de budget. Cet auteur a instauré l'idée d'un ordre budgétaire qui se compose d'une pluralité d'actes. L'ordre budgétaire est axé sur le budget qui prend forme dans une loi de finances. Cette loi est complétée et rectifiée par d'autres actes qui sont de valeurs juridiques différentes.

48. Ainsi dit, La norme budgétaire en tant que modèle de référence ou encore étalon budgétaire est édicté par un acte de base, celui de la loi de finances, rectifié par des actes multiples mais complémentaires. Le budget prend forme dans un acte juridique, celui de la loi de finances et trace, donc, la conduite des pouvoirs publics en matière des recettes et des dépenses. La loi des finances est le plan d'action des pouvoirs publics pour une année. Il s'agit d'un plan financier qui est supposé permettre la bonne gestion des deniers publics mais qui attribue, aussi,

---

<sup>59</sup> En droit français, « *après le décret du 19 juin 1956, l'ordonnance du 2 janvier 1959 substitue la notion de loi de finances à celle de budget.* ».Martinez (J-C) et Di Malta (P) : Droit budgétaire. Paris Litec, 3<sup>ème</sup> édition 1999.p 120.

<sup>60</sup> Philip (L) : Finances publiques, Paris, Cujas 1992 4<sup>ème</sup> Edition, .p 165.

un droit de regard au contribuable sur l'affectation de ses contributions.

49. La bonne gestion des deniers publics ainsi que le droit de regard justifie la planification financière. Un objectif d'efficacité<sup>61</sup> et de transparence régit, aujourd'hui, le budget public. Cet objectif se trouve être recherché par les réformes de la loi organique de budget qui réglemente le budget en Tunisie ou dans les systèmes modernes comparés. Ce principe de bonne gestion des deniers publics est, aujourd'hui consacré dans la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

50. La loi de finances, dans laquelle prend forme le budget<sup>62</sup>, est ainsi gouvernée par des objectifs et des impératifs tout à fait particuliers<sup>63</sup>. Ces impératifs marquent la loi de finances par une certaine originalité mais ne la prive pas de sa nature juridique, celle de loi. A cet égard, Stéphanie DAMAREY écrit que « *Chaque année, le Parlement vote une loi de finances par laquelle il adopte le budget de l'Etat pour l'exercice considéré. Cette loi exprime le pouvoir financier des parlementaires, c'est-à-dire le pouvoir d'autoriser les dépenses et les*

---

<sup>61</sup> « *A la fin de du XXème siècle, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience se sont imposées comme des concepts fondateurs d'une logique juridique soumise à la puissance de la raison et de la science et au pragmatisme. Empruntés au discours économique, ils témoignent de la tutelle managériale exercée sur la norme juridique. la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'ancienne révision générale des politiques publiques (RGPP) sont des exemples éclatants de la culture du résultat et du pilotage de l'action de l'Etat par la performance. A l'aube du XXI ème siècle, force est de constater, d'une manière générale, l'importance des indicateurs de performance.* ». Lasserre (V) : Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance. Paris, Lexis Nexis, 2015.p128.

<sup>62</sup> « *En Tunisie, la LOB du 8 décembre 1967 évoquait les notions de « budget de l'Etat », de « budget général » et de « budget général de l'Etat », sans précision véritable quant à la signification exacte de ces termes. Quant à la loi du 25 novembre 1996, qui a complété la LOB de 1967, elle est venue remplacer tous ces termes par celui de « budget de l'Etat » tout simplement mais sans apporter davantage de précision.* ». Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Tunis, CPU, 2011, p 242.

<sup>63</sup> « *La loi de finances n'est pas une loi ordinaire. Elle est soumise à un régime juridique bien particulier* » Philip (L) : Les normes juridiques dans l'élaboration de la loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel in Le budget de l'Etat, Economica 1988. p 89

*recettes de l'Etat. En ce sens, la loi de finances constitue une source normative essentielle. »<sup>64</sup>.*

51. Cette conception formaliste de la norme budgétaire est défendue par l'auteur allemand HAENEL<sup>65</sup>. Cette conception a été exposée par Gaston JEZE dans son article relatif au budget de point de vue juridique ; d'après cette conception : « *« tout ce qui est revêtu de la forme de la loi constitue un précepte juridique. En effet, la forme de la loi porte en elle le contenu juridique ; cette forme a le pouvoir de transformer en précepte juridique tout ce qu'elle enveloppe .... » La thèse de Haenel n'a eu aucun succès. Comme le dit LABAND, elle a pour pierre angulaire « le dogme de la transsubstantiation au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de la loi ». Or la difficulté, pour ce dogme, c'est de trouver des croyants. La forme dans laquelle l'acte budgétaire est accompli, la procédure suivie, non plus que la qualité des autorités publiques chargées d'établir le budget, ne peuvent être prises en considération pour en déterminer la nature juridique. C'est à son contenu juridique qu'il faut exclusivement s'attacher pour savoir dans quelle catégorie d'actes juridiques le budget doit être classé. »<sup>66</sup>*

52. Cette réalité, qui consistait à attribuer le caractère juridique à la loi de finances, a été le plus discutée par la doctrine classique représentée par René ODENT et Edgard ALLIX. A cet égard, s'interrogeant sur la nature des dispositions contenues dans les budgets publics, René Odent constatait que « *la loi de budget elle-même, tout au moins pour ceux de ses articles qui ne sont que budgétaires, c'est-à-dire qui autorisent les recettes et les dépenses et en évaluent le montant ainsi que les états*

---

<sup>64</sup> Damarey (S) : *Finances publiques. Op cit p283.*

<sup>65</sup> Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888 cité par Jèze (G) dans son article Le budget au point de vue juridique RSLF 1907. p 331.

<sup>66</sup> Jèze (G) : le budget au point de vue juridique. RSLF 1907 p 331.

*annexes qui les développent, n'est pas une loi ordinaire »<sup>67</sup>. De même, cet auteur soulignait que « la loi proprement dite implique une règle impérative de droit posée par le législateur. Rien de tel dans le fait de prévoir que les dépenses s'élèveront à tant dans la prochaine période et d'affecter les recettes, créées par les lois existantes, à l'exécution de ces dépenses »<sup>68</sup>. Ainsi, le budget n'est pas dénué de sa valeur juridique formelle ; il est un acte qui prend forme dans une loi mais une loi originale ; la loi de finances. Son identité juridique d'un point de vue formel n'est pas en cause. Ce qui est en cause, par contre, c'est la juridicité de son contenu, son dispositif et non sa forme.*

53. La norme budgétaire, en tant que contenu et une signification pose le problème de sa juridicité. Une précision mérite d'être signalée, à cet égard : la norme budgétaire ne peut être édictée que par la loi de finances de l'année ou initiale. Les autres actes n'édictent pas une conduite mais viennent pour rectifier ou aménager cette dernière. Le budget en tant qu'acte de prévision et d'autorisation de toutes les dépenses et recettes de l'Etat ne prend forme que dans la loi de finances de l'année.

54. Ainsi, « le budget présente les recettes et les dépenses, c'est-à-dire les opérations définitives, qui n'entraînent pour l'avenir ni dette, ni créance »<sup>69</sup> alors que la loi de finances « prévoit et autorise en outre des opérations financières temporaires, telles qu'émissions d'emprunts, prêts, avances, etc., qui sont génératrices d'engagements dont le règlement devra se faire sur les budgets suivants »<sup>70</sup>. Cette loi

---

<sup>67</sup> Odent (R) : Contentieux administratif, cours 1965-1966 p 1237 ; cité par Stéphanie Damarey, *Légalité administrative et légalité budgétaire* RFFP n°70, juin 2000 p 27.

<sup>68</sup> Allix (E) : *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6<sup>ème</sup> édition, 1931 p 3; cité par Stéphanie Damarey, *Légalité administrative et légalité budgétaire* RFFP n°70, juin 2000 p 27.

<sup>69</sup> Magnet (J) : *Les finances publiques tunisiennes*, Tunis, CREA, 1969, p 11.

<sup>70</sup> *Idem* p 11.

peut contenir « également des dispositions financières permanentes (réformes fiscales, par exemple) indépendantes des autorisations annuelles, voire des dispositions non financières (« cavaliers budgétaires ») qui y sont insérées dans l'espoir qu'elles passeront inaperçues et seront votées avec l'ensemble »<sup>71</sup>.

55. La loi de finances a un contenu plus large que le budget de l'Etat ; elle l'englobe et l'approuve selon l'article 69 du code tunisien de la comptabilité publique qui dispose que « la perception des droits, produits et revenus applicables au budget et autorisée annuellement par la loi de finances approuvant le budget ». De ce fait, la loi de finances se présente comme l'acte dans lequel le budget de l'Etat prend forme<sup>72</sup>. Elle est l'acte budgétaire par excellence qui trace la conduite budgétaire de l'Etat pour une année ; c'est une représentation d'un modèle de bonne gestion des deniers publics ; c'est ainsi qu'on retrouve l'idée d'étalon qui est l'idée force de la norme budgétaire. La norme budgétaire est un étalon de bonne gestion des deniers publics.

56. La bonne gestion des deniers publics est une gestion qui vise à assurer le bien être du citoyen tout en assurant la continuité de l'Etat<sup>73</sup>. On peut retrouver ce sens dans la distinction entre le budget de l'Etat et le budget privé qui se trouve être tout à fait recommandée. A cet effet, Henri LAUFFENBURGER ne manque pas de signaler que : « *Le budget de l'Etat se distingue des budgets privés. Tandis que les finances privées sont passives, celles de l'Etat sont actives en ce sens qu'elles s'intègrent dans la politique économique et constituent un*

---

<sup>71</sup> Magnet (J) : Les finances publiques tunisiennes, op.cit, p 12.

<sup>72</sup>L' article 66 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 dispose que « *La loi autorise les recettes et les dépenses de l'État conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget. L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de loi de finances et de règlement du budget, conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.* ». Numéro Spécial Journal Officiel de la République Tunisienne — 20 avril 2015 page 12.

<sup>73</sup> Le bien être de citoyen ne va pas à l'encontre de la continuité de l'Etat mais au contraire ce bien être est garantie par cette continuité.

*moyen de gouverner.* »<sup>74</sup>. Aussi, faut-il noter que le budget de l'Etat ne constate pas mais prévoit à la différence de budget privé ; il prévoit une conduite qui gouverne la gestion des deniers publics. C'est à cet égard, que la différence entre la signification privée et publique du budget paraît indispensable. En effet, le budget public ne trace pas les recettes encaissées et les dépenses effectuées, comme c'est le cas pour le budget privé ; il n'est pas un bilan mais c'est un acte prospectif. Le budget public ne constate pas mais prévoit ; c'est un budget actif. C'est un acte normateur et non pas un acte descriptif. Le budget est un moyen d'action des pouvoirs publics.

57. Le budget est le plan d'action des pouvoirs publics pour une année, un plan financier qui est supposé permettre la bonne gestion des deniers publics mais qui attribue, aussi, un droit de regard au contribuable sur l'affectation de ses contributions.

58. **La norme budgétaire en tant que modèle de référence ou encore étalon budgétaire est édictée par un acte de base, celui de la loi de finances, rectifié par des actes multiples mais complémentaires. Le budget prend forme dans un acte juridique, celui de la loi de finances et trace, donc, la conduite des pouvoirs publics en matière de recettes et de dépenses.**

59. La normativité budgétaire ne se fonde pas seulement sur un acte essentiel à savoir la loi de finances de l'année mais sur un ensemble d'actes qui constituent un ordre normatif budgétaire<sup>75</sup>. Cet ordre normatif budgétaire est axé sur la loi de finances de l'année qui est l'acte principal en matière budgétaire. La normativité budgétaire qu'on

---

<sup>74</sup>Magnet (J) : Les finances publiques tunisiennes. Op cit, p 9

<sup>75</sup> Dans le résumé de chapitre 1<sup>er</sup> de son ouvrage Stéphanie DAMAREY écrit qu' « *A la lumière de la pyramide de Kelsen, le périmètre normatif des finances de l'Etat se décline, successivement, en dispositions constitutionnelles, communautaires, organiques, législatives puis réglementaires. Parmi elles, les dispositions organiques ont acquis une dimension singulière au travers de ce texte essentiel à la réforme de l'Etat, la Lof, Loi organique relative aux lois de finances.* ». *Finances publiques. Op cit p283.*

va examiner est celle qui se rapporte au budget de l'Etat. Une délimitation de sujet s'impose à ce niveau.

## **II : Délimitation de sujet**

60. L'étude de la normativité n'est effectuée que dans le cadre budgétaire qui n'est qu'une ramification des finances publiques. Il est difficile de donner une définition précise des finances publiques car c'est une matière dont le domaine varie selon qu'on l'appréhende sous son aspect juridique, économique ou politique.
61. Dans une première approche, on peut dire qu'il s'agit de l'étude des dépenses et des recettes relatives aux activités publiques<sup>76</sup>, du régime juridique qui leur est applicable, de l'appareil financier, ainsi que des effets des décisions financières sur le plan politique, économique et social.
62. En ce qui nous concerne, on va se limiter au seul budget de l'Etat. Il n'est pas sans intérêt de noter que la notion d'Etat a deux significations comme le confirme Bertrand DELCROS. « *Dans un premier sens,*

---

<sup>76</sup> Le domaine des finances publiques recouvre différents secteurs :

En premier lieu, celui de l'État : c'est le secteur étatique financé par l'impôt et, pour partie, par l'emprunt (dès lors que le budget est en déficit). Les finances de l'État sont retracées dans les lois de finances.

En second lieu, celui des collectivités et établissements publics, dotés d'une autonomie financière, financés par des impôts locaux, des subventions étatiques, certaines taxes, des emprunts et des ressources propres. Les finances locales sont retracées dans des budgets autonomes.

En troisième lieu, celui de la protection sociale financé en principe par des cotisations obligatoires mais dont une partie, de plus en plus grande, des ressources tend à se fiscaliser. La plupart des dépenses et des ressources sont désormais placées sous la surveillance directe du Parlement, lequel vote chaque année des lois de financement de la sécurité sociale.

Enfin, celui des organismes à caractère industriel et commercial (EPIC, entreprises publiques), qui ont leurs ressources propres, mais dont l'État est le tuteur ou le principal actionnaire ; celui des organismes privés subventionnés (Associations à but non lucratif, partis politiques ...) On peut aussi y ajouter les finances internationales (Banque mondiale, FMI...).

*l'expression englobe toutes les collectivités étatiques quelles qu'elles soient : nationale, départementale, communale. Dans un second sens, l'Etat est seulement la personne publique principale, par opposition aux autres personnes publiques secondaires : département, commune, établissement public. »*<sup>77</sup>. C'est cette dernière acception, plus restrictive, qui sera retenue dans cette étude<sup>78</sup>.

63. Les finances publiques sont, inlassablement, présentées comme spécifiques<sup>79</sup>. La spécificité des finances publiques découle de ce que l'objectif poursuivi par les personnes publiques : la réalisation d'un intérêt général, justifie l'application d'un régime juridique particulier, lequel se caractérise à la fois par l'existence de prérogatives exorbitantes du droit commun, mais aussi par un aspect très contraignant. Cette spécificité s'étend, aussi, à ses ramifications à savoir le droit budgétaire, le droit fiscal et le droit comptable.

64. Toutefois, cette ramification n'exclut pas l'unité des finances publiques. A cet égard, Louis TROTABAS et Jean Marie COTTERET écrivent que « *la science des finances est un tout qui embrasse, dans son unité, les branches diverses qui la constituent.* »<sup>80</sup>. Ainsi, les finances publiques sont l'ensemble des « *règles concernant l'établissement du budget (droit budgétaire), l'exécution des dépenses*

---

<sup>77</sup> Delcros (B) : L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, Paris, LGDJ, 1976. p 2.

<sup>78</sup> Il n'est pas inutile de noter que la compétence normative en matière budgétaire peut être étudiée aussi à une échelle locale et non pas nationale surtout avec la politique de décentralisation budgétaire mise en œuvre dès la promulgation de la LOB de 1975 relative aux budgets locaux.

<sup>79</sup> François QUEROL, dans l'introduction de son ouvrage « *Finances publiques* » affirme que « *les finances publiques présentent l'originalité de relever de plusieurs domaines scientifiques.* » *Finances publiques. Op cit* p10.

<sup>80</sup> Cotteret (J.M) et Trotabas (L) : Droit budgétaire et comptabilité publique. Paris. Dalloz. 1991. p 8.

*et des recettes publiques (droit de la comptabilité publique), l'impôt (droit fiscal) et l'emprunt. »<sup>81</sup>.*

65. Pour ce qui est du droit budgétaire, il se définit comme étant « *l'ensemble des règles de forme et de fond applicables aux multiples actes qui déterminent, dans leur nature et dans leur montant, les ressources et les charges des personnes publiques. »<sup>82</sup>.*

66. Concernant la question de l'inclusion dans le champ du droit budgétaire des actes d'exécution et de contrôle des opérations financières d'une personne publique, Joël MOLINIER écrit qu' « *en réalité, ces actes sont d'application du budget plutôt qu'applicables au budget.* »<sup>83</sup>. C'est ainsi, comme l'écrivent Nejib BELAID et Leila CHIKHAOUI « *il existe un lien évident entre la comptabilité publique et le droit budgétaire : en effet, alors que celui-ci a surtout pour objet l'étude des règles d'élaboration et de vote du budget des personnes publiques, les aspects relatifs à l'exécution des ces opérations budgétaires relèvent pour leur part des règles de la comptabilité publique. Le budget décrit des opérations prévisionnelles, alors que la comptabilité publique décrit des opérations concrètes, effectivement réalisées. »<sup>84</sup>*

67. Il est, d'ailleurs, significatif de relever que ces deux matières à savoir la matière de la comptabilité publique et la matière de droit budgétaire

---

<sup>81</sup> Philip (L) : Finances publiques. Paris. Cujas. 1992. p 10.

<sup>82</sup> Molinier (J) : Droit budgétaire. In Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. Paris. Economica 1991. p 662.

<sup>83</sup> Molinier (J) : Droit budgétaire. In Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. Op cit. p 662.

<sup>84</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Tunis, CPU, 2011, p 5.

sont présentement régies en droit tunisien par deux textes distincts<sup>85</sup> qui n'ont pas la même valeur juridique.

68. Le droit budgétaire tout comme les autres disciplines constituant les finances publiques paraît « *souffrir d'un excès de technicité qui peut rebuter effectivement plus d'un chercheur ou encore absorber la majeure partie de ses facultés d'analyse.* »<sup>86</sup>.

69. A cet égard, on ne peut que rejoindre Michel BOUVIER lorsqu'il écrit qu' « *aussi et plutôt que la sempiternelle aridité évoquée pour expliquer le manque d'attrait des finances publiques, il convient peut être de se demander s'ils n'ont pas trop été oubliées les racines et les enjeux fondamentaux de la discipline.* »<sup>87</sup>. Ce sont ces enjeux qui ont fait de la matière budgétaire et financière une matière étroitement liée à la question de l'organisation de pouvoir au sein de l'Etat, encore plus ils se rapportent au principe de la continuité de l'Etat. Déjà, les origines historiques de la matière sont des origines qui illustrent cette réalité.

70. En Tunisie, avec la mise en place d'un régime politique fondé sur la séparation des pouvoirs, le budget trouve son identité en tant que « *moyen de contrôle de l'exécutif* »<sup>88</sup> pour « *permettre au parlement de s'assurer de la situation exacte des finances publiques par la*

---

<sup>85</sup> Pour ce qui est de la matière budgétaire, elle est régit par la loi organique n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant loi organique du budget alors que la matière de la comptabilité publique est régit par la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique.

<sup>86</sup> Bouvier (M) : Tradition et modernité de la science des finances publiques. R.F.F.P. n° 41. 1993. p 256.

<sup>87</sup> Idem. p 267.

<sup>88</sup> C'est l'intitulé même de l'article de Zorgbibe (Ch) : Le budget, moyen de contrôle de l'exécutif. Revue administrative 1967, pp 524-530.

*comparaison de l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses présentées dans un document budgétaire unique. »<sup>89</sup>.*

71. De ce fait, l'adoption de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 constitue un véritable tournant dans l'histoire budgétaire tunisienne. C'est ainsi qu'Alain BOCKEL écrivait, à cet égard, qu' « *un problème politique nouveau surgit en 1959. Jamais, jusque-là n'a existé un véritable pouvoir législatif indépendant de l'exécutif ; à tout le moins, jamais n'avait été réglé de façon permanente le problème des rapports entre l'exécutif et le parlement dans les termes où il se pose dans les Etats modernes. Jusqu'à la fin du régime monarchique, le budget se présentait, en effet, juridiquement sous la forme de décret ; l'organe « représentatif », dont le statut a souvent varié, ne disposait que d'un pouvoir consultatif. A partir de la proclamation de la République en date du 25 juillet 1957, le budget se présente sous la forme de loi, mais celle-ci est l'œuvre de l'exécutif seul, l'Assemblée n'est que constituante. Or la constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 met en place de nouvelles institutions politiques, jetant les bases d'un régime de type présidentiel. En matière financière, en particulier, les données anciennes sont bouleversées. »<sup>90</sup>.*

72. Dans ce même sens, Ahmed ESSOUSSI écrivait dans sa thèse que « *l'établissement de règles budgétaires n'a pas eu pour but, historiquement, d'affirmer une quelque volonté publique, d'assurer l'exécution régulière de la politique financière. Il n'existait guère d'assemblées législatives ni, a fortiori, de réglementation budgétaire. »<sup>91</sup>. En effet, ce n'est qu'avec la Constitution du 1<sup>er</sup> juin*

---

<sup>89</sup> Guillaume (G) : Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire, AJDA 1990. p 499.

<sup>90</sup> Bockel (A) : Les « règles d'or » du budget et les pays en voie de développement : L'exemple de la loi organique du budget en Tunisie, RSF 1967, pp 481.

<sup>91</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, Thèse droit, Paris I, 1983, p 104.

1959 que la procédure des « *quatre temps alternés* »<sup>92</sup> a connu sa réalité en Tunisie. Désormais, c'est le gouvernement qui prépare et exécute le budget et le parlement le vote et le contrôle.

73. Si le premier tournant historique de la Tunisie indépendante était la Constitution tunisienne de 1959<sup>93</sup>, le deuxième tournant est la deuxième Constitution tunisienne de 27 janvier 2014. Les deux Constitutions tunisiennes ont fondé la normativité budgétaire tunisienne. La normativité budgétaire est une normativité qui a une assise constitutionnelle certaine qui permet d'affirmer son importance et sa relation immédiate avec l'organisation de pouvoir de l'Etat.

74. En cette phase de transition constitutionnelle, l'examen de la normativité budgétaire acquiert un intérêt majeur afin de fonder une nouvelle conduite budgétaire des pouvoirs publics et d'instituer une nouvelle culture budgétaire de la société. La conception de la normativité budgétaire qu'il faut instaurer et défendre est une conception qui cherche à instaurer la confiance entre le citoyen et l'Etat ; une conception qui appelle à refonder la matière budgétaire sur l'idée de la participation et la responsabilisation. Cette nouvelle conception s'inscrit dans une nouvelle tendance qui cherche à faire de l'enseignement des finances publiques un enseignement citoyen qui doit « *remettre, justement, le citoyen au centre de la matière, comme par ailleurs, par exemple, l'administré est au centre du droit administratif.* »<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> C'est le baron Louis, ministre de finances français et « vieux connaisseur de tous les problèmes financiers », qui a jeté les bases de la procédure des « quatre temps alternés » depuis 1814. Voir Philip (L), Principes budgétaires, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op cit, pp 1225-1226.

<sup>93</sup> La promulgation de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 était la base constitutionnelle de la 1<sup>ère</sup> République tunisienne.

<sup>94</sup> Cabannes (X) : Les finances publiques, un enseignement citoyen. Revue Trésor n°1 2016. P 8.

75. L'essai sur la normativité budgétaire essaye de présenter des solutions à la crise de confiance qui existe entre le citoyen et l'Etat en matière de la gestion budgétaire. C'est une tentative pour instaurer une nouvelle culture budgétaire afin de développer le civisme financier<sup>95</sup> en tant que déterminant de développement et une garantie pour la continuité de l'Etat de droit. C'est ainsi que l'étude de la normativité budgétaire acquiert un intérêt spécifique dans cette phase de l'histoire tunisienne.

## Paragraphe 1 : L'intérêt de sujet

76. Dans l'ordre juridique actuel, la compétence de l'autorisation budgétaire est une compétence législative comme le confirme la Constitution tunisienne et bien d'autres Constitutions<sup>96</sup>. Toutefois, cette affirmation n'exclut pas la réalité du phénomène de dépérissement des pouvoirs budgétaires des parlements ou encore des chambres représentatives. Ce dépérissement est un dépérissement du pouvoir budgétaire de chambres représentatives dans l'Etat ; le système juridique tunisien n'a pas vécu le même phénomène puisqu'on n'a pas observé une prédominance nette des pouvoirs budgétaires de l'institution parlementaire à travers l'histoire tunisienne afin d'évoquer l'idée de dépérissement des pouvoirs de cette institution.

77. Pour notre système tunisien, l'institution parlementaire était marquée par un affaiblissement de son rôle au profit du pouvoir exécutif surtout suite à la réforme constitutionnelle apportée par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002. En effet, les chambres représentatives

---

<sup>95</sup> Michel BOUVIER écrit dans ce sens que « *L'invention indispensable d'une nouvelle gouvernance financière publique et par conséquent l'invention d'un nouvel État est conditionnée aussi par une éducation des citoyens et par le développement d'une « intelligence collective » ou encore de « réseaux d'intelligence »* ». Éditorial Mesdames et Messieurs les (nouveaux) députés : les finances publiques sont au cœur de vos décisions ! RFFP n° 139 – 2017

<sup>96</sup> L'article 34 de la Constitution française dispose que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Voir aussi l'article 75 de la Constitution marocaine de 29 juillet 2011. Voir aussi l'article 122 de la Constitution algérienne du 08 décembre 1996.

tunisiennes se trouvent être empiégées par un phénomène d'évidage des pouvoirs budgétaire et normatif.

78. Cette réalité historique peut être démentie, aujourd'hui, avec la déclaration de la deuxième République tunisienne et la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne qui a changé le dessein constitutionnel de la Tunisie et a essayé de donner plus d'ampleur aux pouvoirs de l'institution parlementaire.
79. L'ordre juridique tunisien est objet de réflexion et de refondation dès les événements du 14 janvier 2011. Néanmoins, il est trop tôt pour juger le processus de changement pour lequel la Tunisie a opté tant que la mise en œuvre des institutions constitutionnelles est toujours en cours. La Tunisie passe par une phase de refondation de son ordre juridique et ses institutions constitutionnelles et politiques. Cette phase est marquée par d'innombrables réflexions parmi lesquelles on trouve des réflexions juridiques.
80. Réfléchir sur la normativité budgétaire est une de réflexion qui mérite l'attention dans un environnement qui n'a pas la culture budgétaire. La normativité budgétaire était toujours l'affaire des spécialistes budgétaires et jamais affaire de citoyen. Ces dernières années, on a commencé à parler de budget -citoyen en Tunisie<sup>97</sup>. En effet, la normativité budgétaire devient de plus en plus une affaire d'actualité ; une affaire de toute la société ou encore une affaire citoyenne<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup>On peut citer le budget citoyen 2016 et le portail du budget ouvert "mizaniatouna" qui ont été présentés, mardi 15 décembre, à la société civile tunisienne, lors de la 8<sup>ème</sup> réunion de la commission commune de la transparence financière et de la gouvernance ouverte.

<sup>84</sup>L'idée de la citoyenneté en finances publiques préoccupe de plus en plus les financiers. Déjà la revue française de finances publiques a consacré tout un numéro à cette question. Finances publiques et citoyenneté RFFP n°135-2016. Dans ce même sens, on peut renvoyer à l'ouvrage collectif de BOUDET (J.-F) CABANNES (X) : Finances publiques citoyennes. LGDJ. 2017.330 pages.

Dans la présentation d'un résumé de cet ouvrage on peut lire que les études rassemblées dans cet ouvrage collectif permettront de se faire une idée précise de la chose -, le citoyen paraît être désormais le grand oublié des finances publiques. Pourtant, il convient de ne pas perdre de vue que le droit des finances publiques est par essence citoyen (l'expression « *finances publiques citoyennes* » paraît même être un pléonasme), puisqu'il concerne le devenir de recettes, provenant pour beaucoup du citoyen (par les impôts qu'il acquittera

Christian ECKERT parle de la citoyenneté<sup>99</sup> financière en écrivant que « *la question de la citoyenneté financière est donc un enjeu politique majeur, qui dépasse largement les finances publiques et touche à notre vivre-ensemble et à la légitimité de l'Etat.* »<sup>100</sup>.

81. Aujourd'hui, l'intérêt est orienté vers la diffusion d'une nouvelle culture budgétaire qui cherche à responsabiliser le Contribuable-Citoyen et de l'introduire dans le processus d'élaboration de la norme budgétaire afin d'instaurer le civisme budgétaire<sup>101</sup> et de donner de l'effectivité à l'autorisation législative de budget. Le civisme budgétaire devient de plus en plus un des déterminants de la modernisation des finances publiques et une des conditions pour promouvoir la gestion publique. La norme budgétaire est appelée à être une norme consentie par le Citoyen-Contribuable à travers l'institution parlementaire. Le consentement au budget évite toute résistance à la mise en œuvre de la norme budgétaire et permet de réussir une bonne gestion publique. Afin d'être réellement consentie, l'élaboration de la norme budgétaire doit prendre en considération plusieurs variables d'ordre juridique, politique, économique et social.

---

immanquablement soit en tant que contribuable, soit en tant que consommateur), et de dépenses à des fins de service public gratuit (dont le citoyen sera le bénéficiaire continu).

<sup>99</sup> « *On peut définir la citoyenneté comme un lien à la fois politique et juridique entre l'Etat et les membres de sa collectivité constituée en collectif de citoyens. Elle s'analyse d'abord comme un lien juridique puisant sa signification dans la condition juridique du citoyen, son statut qu'on peut toujours définir à partir du rapport « transitif » entre les éléments de la trilogie classique : souveraineté, nationalité et représentation. En effet, le citoyen acquiert sa qualité du fait de son appartenance à la communauté politique, dépositaire de la souveraineté, qui trouve dans le lien juridique de la nationalité son expression formelle et la condition de reconnaissance de ses droits fondamentaux civiques et politiques.* ». Moussa Sellami (S) : *La gouvernance : une nouvelle lecture de la citoyenneté ?* In *Constitution et gouvernance*. Sous la direction d'Essoussi (A), éditions Latrache 2012, p 176.

<sup>100</sup> Eckert (Ch) : avant-propos de la revue française des finances publiques n°135.2016 p 3.

<sup>101</sup> C'est l'une des exigences de la gouvernance. Comme l'écrit Arnaud CABANES « *La gouvernance implique une modification de l'équilibre traditionnel entre les pouvoirs publics et la société civile par la ré-introduction du citoyen, mais aussi plus largement de tout le corps social dans la gestion- au sens large- des affaires publiques. dans l'esprit social-démocrate, la gouvernance peut favoriser les démarches de participation des habitants et correspond assez bien à la mise en place, dans la pratique, de la notion habermassienne de sphère publique.* ». Arnaud CABANES considère que les méthodes de partenariats public/privé est la meilleur consécration de la gouvernance. Essai sur la gouvernance publique. Paris, Gualino éditeur, 2004, p32

82. C'est dans cet ordre d'idées qu'on peut affirmer que l'étude de la normativité budgétaire nous permettrait d'aborder « *une question extrêmement importante et cependant relativement ignorée, les auteurs ayant tendance à en renvoyer l'étude à d'autres, les administrativistes aux financiers et ceux-ci aux constitutionnalistes.* »<sup>102</sup>. Ainsi, le sujet de la normativité budgétaire est un sujet pluridisciplinaire ; c'est l'attribut même des finances publiques dont le droit budgétaire n'est qu'une filière.<sup>103</sup> En effet, Loïc Philip explicite que « *la diversité était inévitable, elle est d'ailleurs tout à fait positive car elle reflète la richesse des finances publiques qui sont, par excellence, une matière pluridisciplinaire.* »<sup>104</sup>.

83. Cette question de normativité fait la communion entre les finances publiques, la philosophie du droit et le droit constitutionnel sans pour autant oublier l'histoire<sup>105</sup>. En effet, il s'agit d'une œuvre de synthèse et non d'une simple description de certains mécanismes ou du fonctionnement de certaines institutions. C'est une œuvre de réflexion multidimensionnelle.

---

<sup>102</sup> Guièze (J-L) : Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière. Paris. L.G.D.J. 1974. p 15.

<sup>103</sup> On qualifie toujours les finances publiques comme « une science-carrefour ». Cette qualification a été attribuée à cette matière par Paul Marie Gaudemet en raison de la diversité des phénomènes qu'elle appréhende : des phénomènes constitutionnels, politiques, économiques et sociaux. Voir Muzellec (R). Finances publiques. Paris. Sirey 1995. pp 1-5. Aussi Philip (L). Finances publiques. Paris. Cujas. 1992. p 11.

<sup>104</sup> Philip (L) : Présentation du dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Paris, Economica, 1991 p VI

<sup>105</sup> L'histoire budgétaire tunisienne est un thème d'exploration assez riche qui permet à tout chercheur de bien saisir la réalité de droit budgétaire actuelle. Toutefois, cette histoire budgétaire n'a pas fait l'objet d'une attention particulière ni de la part des historiens ni de la part des juristes. Ce qui laisse portes ouvertes à toute tentative d'une co-recherche en ce domaine entre les historiens et les juristes.

84. L'essai sur la normativité budgétaire en tant qu'une réflexion d'un étalon ou encore d'un modèle comportemental<sup>106</sup> peut être présenté comme un projet d'une réforme de l'Etat et de la société. Il s'agit d'une tentative de reconception de la normativité budgétaire à la lumière de la nouvelle Constitution tunisienne mais aussi à la lumière des réclamations de la société tunisienne.
85. Etudier la normativité budgétaire à la lumière de données historiques et juridiques par lesquelles passe la Tunisie acquiert un intérêt tout à la fois pratique et intellectuel qui découle de l'extrême richesse d'une discipline qui oblige à se poser les questions les plus concrètes et les plus techniques, comme les plus abstraites et les plus philosophiques.
86. La normativité en matière budgétaire était et reste une question problématique vu l'originalité de la matière budgétaire et la complexité de la normativité. A cet égard, se prononcer sur la problématique de notre sujet de recherche est un impératif méthodique qui nous permettrait d'exposer notre thèse ou encore notre conception de la normativité budgétaire en Tunisie.

## **Paragraphe 2 : La problématique**

87. Au niveau des principes, le droit budgétaire est souvent présenté comme constituant une branche originale<sup>107</sup> du droit public. En effet, le législateur, la jurisprudence mais aussi la doctrine exposent la matière budgétaire comme une matière toute aussi singulière mais sans pour

---

<sup>106</sup> « Envisager la norme juridique comme un modèle permet de mieux (...) apprécier la force normative pour ce qu'elle est : la force du modèle, c'est-à-dire la force du sens exprimé par la norme et la force de la référence que constitue cette norme. ». Groulier (C) : La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative. In La force normative. Naissance d'un concept. Sous la direction de THIBIERGE (C) et alii. Paris LGDJ, Bruxelles Bruylant 2009, p 195.

<sup>107</sup> Mais qu'est ce qu'on entend par « Originalité » ? « Originalité » se présente linguistiquement comme le caractère de ce qui est original, nouveau, singulier ou encore marque, preuve de fantaisie ou de bizarrerie, d'excentricité.

autant aller au delà de ce constat pour voir le pourquoi de cette originalité ; c'est ce qui nous a incités à dévoiler, à dépoussiérer cette question problématique. Il convient donc de rechercher si la normativité budgétaire est affectée par l'originalité de la matière budgétaire.

88. La norme budgétaire est une norme qui édicte une conduite en matière des recettes et des dépenses de l'Etat ; elle est relative au budget qui est un acte d'autorisation et de prévision des recettes et de dépenses. Cette dualité de l'identité de l'objet de la normativité budgétaire a fait que certains ont méconnu la juridicité de la normativité budgétaire.
89. La thèse consiste, en fait, à démontrer, à vérifier et à expliquer l'identité de la norme budgétaire de point de vue juridique qui a été déjà constatée sans pour autant être mise en évidence par la doctrine budgétaire tunisienne<sup>108</sup>.
90. Ainsi, notre analyse n'est qu'un examen minutieux qui vise à relever mais aussi à analyser et à comprendre la juridicité de la normativité budgétaire en Tunisie ainsi que ses fondements. La juridicité de la norme budgétaire renforce l'idée de la responsabilisation des pouvoirs publics mais aussi de contribuable. Cette juridicité est fondée sur l'impératif vital à savoir la continuité de l'Etat.
91. S'il est vrai que cet impératif est à la base de tout l'ordre juridique, il n'en reste pas moins vrai qu'il est d'une présence prégnante en ce qui est de la normativité budgétaire. En effet, l'originalité qui est défendue par la doctrine, reconnue par le juge et tout à fait consacrée par le droit positif, est justifiée par la présence de l'impératif de la continuité de

---

<sup>108</sup> En France, Julien Valls a déjà essayé de démontrer cette originalité « des deux côtés des Pyrénées ». Voir pour plus de détails Valls (J) : Cours constitutionnelles et normes législatives financières : les expériences espagnole et française. Université des sciences sociales de Toulouse, 29 octobre 2001. op cit pp 36-48

l'Etat ou encore de la continuité de la vie nationale tel qu'énoncé par le Conseil Constitutionnel français<sup>109</sup>.

92. Le principe de la continuité de l'Etat ou encore de la vie nationale<sup>110</sup> est un principe directeur ; il a instrumentalisé la normativité budgétaire. C'est ainsi que l'originalité de cette normativité qui est tout à fait confirmée se trouve être justifiée par une présence démesurée de l'impératif de la continuité de l'Etat. C'est cet impératif qui a marqué à la fois la norme budgétaire, la procédure de son exercice et la recherche de sa protection. La continuité de la vie nationale, en Tunisie, dépend dans une large mesure de la conciliation entre l'Etat et la société mais aussi de la bonne gestion des deniers publics et de leur protection.

93. Face à la nouvelle conjoncture par laquelle passe la Tunisie et suite à la promulgation de la nouvelle Constitution qui servira de base pour la deuxième République, une réflexion générale sur l'Etat et la Société est lancée. Dans ce cadre de réflexion s'inscrit notre essai sur la normativité budgétaire.

---

<sup>109</sup> Voir les décisions du conseil constitutionnel français du 30 décembre 1979, du 19 juillet 1983 (n°83-161), du 03 juillet 1986(n°86-209)

<sup>110</sup> « *La spécificité des lois de finances dans l'ordonnement juridique est imposée par un principe constitutionnel que le conseil avait dégagé en 1979 : le principe de continuité de la vie nationale. Toute la question est de savoir quelle est la nature de ce principe car autant le principe du libre consentement à l'impôt repose sur une base constitutionnel précise écrite et donc solide, autant le principe de continuité de la vie nationale ne figure pas expressis verbis dans le bloc de constitutionnalité. La nécessité d'un tel principe est tellement évidente que son fondement voire son existence même n'ont guère été discuté ni surtout précisés par le conseil constitutionnel. Les mêmes observations valent au demeurant en ce qui concerne le principe de continuité de services publics dont on ne sait pas s'il est autonome ou au contraire s'il constitue une simple modalité particulière de mise en œuvre du principe plus général de continuité de la vie nationale* ». Bertile (V), Oliva (E), Philip(L) et Ribes (D) : jurisprudence du conseil constitutionnel 1<sup>er</sup> octobre- 31 décembre 2001, RFDC n°49-2002 p 154.

94. Dans cette thèse qui est un essai, une réflexion sur la normativité budgétaire, on va essayer de présenter une conception de la normativité budgétaire tunisienne. C'est ainsi qu'on peut se poser la question suivante : **comment peut-on concevoir la normativité budgétaire en Tunisie ?**
95. La conception de la normativité budgétaire en Tunisie qu'on va présenter et défendre peut être synthétisé dans le fait que la normativité budgétaire est une normativité juridique singulière qu'il faut plaider pour sa protection.
96. Dans un premier temps, on va essayer de présenter la normativité budgétaire en tant qu'une normativité juridique tout en essayant de mettre l'accent sur son caractère singulier (première partie).
97. Dans un second temps, on va plaider pour la protection de la normativité budgétaire tant au niveau de l'édiction de la norme qu'au niveau de sa mise en œuvre (deuxième partie).

# **Partie I : La normativité budgétaire est une normativité juridique singulière**

98. Certes, la normativité budgétaire est une normativité singulière mais sa singularité ne lui ôte pas son caractère juridique. En effet, la normativité budgétaire est une normativité juridique singulière. Cette affirmation n'est qu'une affirmation de l'identité de la normativité budgétaire. Cette identité fera l'objet de notre réflexion<sup>111</sup>.
99. L'essai sur la normativité budgétaire en tant qu'œuvre de réflexion ne peut échapper à la démarche méthodologique indispensable à toute discipline. Comme l'écrit Paul AMSELEK « *l'investigation eidétique représente, du point de vue méthodologique, la démarche indispensable préalable à l'exercice de toute discipline* »<sup>112</sup> car comme l'écrit, aussi, Jean-François LOYTARD « *avant de faire de la physique, il faut étudier ce qu'est le fait physique, son essence ; de même pour les autres disciplines.* »<sup>113</sup>.
100. Cette observation est, évidemment, valable pour ce qui est de notre analyse. Ainsi, si on veut étudier utilement la matière budgétaire, il faut éprouver avec évidence ce qu'est la norme budgétaire c'est-à-dire son identité.<sup>114</sup> La norme budgétaire est une norme juridique marquée par une certaine singularité.
101. Cette réalité est affirmée par une partie de la doctrine budgétaire. A cet égard, Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE écrivent que « *si le budget de l'Etat prend la forme d'une loi, cette loi se distingue de plusieurs façons d'une loi ordinaire. Les différences sont d'abord d'ordre formel*

---

<sup>111</sup> C'est ici qu'on retrouve le sens de terme « essai » utilisé dans l'intitulé de notre thèse.

<sup>112</sup> Amselek (P). La phénoménologie et le droit. Op.cit. p 191.

<sup>113</sup> Loytard (J.F). La phénoménologie. Paris. P.U.F. 1959. pp 15-16.

<sup>114</sup> Avant d'aborder cette question, il s'avère tout à fait indispensable de préciser le sens terminologique du terme « identité ». Selon le Petit Robert, ce terme signifie « *l'ensemble des données de fait et de droit qui permettent d'individualiser quelqu'un* » ou *quelque chose ; la chose, ici, c'est « la normativité budgétaire »*.

*et concernant la procédure : la loi de finances est préparée, discutée, votée selon des modalités particulièrement restrictives. Mais elles sont aussi d'ordre matériel, et concernant le contenu aussi bien que les effets de l'acte législatif. Le budget, en effet, n'est pas constitué, pour l'essentiel, par un ensemble des dispositions générales et impersonnelles qui s'appliqueraient sans limitation de temps (ce qui est la définition de la loi au sens matériel). Les autorisations qu'ils contient portent sur des opérations nettement individualisées, dont la durée de validité est limitée.»<sup>115</sup>*

---

<sup>115</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) ET Lassale (J-P) : - Finances publiques, L.G.D.J., coll. Manuels, 15<sup>ème</sup> éd., 2016-2017, p 270-271.

## Chapitre I : La normativité budgétaire est une normativité juridique

102. La normativité budgétaire est une normativité juridique. Cette affirmation nous laisse poser des questions eidétiques relatives à la norme budgétaire.
103. La norme budgétaire est une norme juridique affirmée textuellement tant dans la Constitution tunisienne que dans la loi organique de budget. Cette affirmation textuelle ou encore formelle du caractère juridique de la normativité budgétaire ne la prive pas de son fondement juridique attesté. La norme budgétaire est une expression de la souveraineté de l'Etat et elle garantit sa continuité. La normativité budgétaire n'est pas seulement une normativité juridique formelle, elle l'est aussi quant à ses fonctions.
104. Au niveau de la forme, la juridicité de la norme budgétaire est affirmée tant au niveau constitutionnel que législatif mais si on se rapporte à son contenu on trouve que ce caractère n'a pas la même teneur<sup>116</sup>.
105. La nature juridique du budget est contestée. Cette contestation se rapporte à la nature de l'acte portant le budget qui est un acte portant une autorisation d'une conduite prévisionnelle en matière des recettes

---

<sup>116</sup> Dans ce sens, Louis Favoreu écrivait dans son article sur « *le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics* » tout en parlant de lois de finances qu' « on conteste quelque fois qu'il s'agisse de véritables lois, du motif qu'elles ne contiennent pas des dispositions générales et impersonnelles ». RDP 1967. p 36.

et des dépenses mais se rapporte aussi au caractère épisodique de budget.

106. Toutefois, cette contestation n'est, en fait, qu'une déclaration du caractère spécifique ou singulier de la normativité budgétaire qui a une fonction juridique qui répond aux spécificités de domaine budgétaire.
107. La normativité budgétaire est une normativité juridique affirmée qui a une fonction ambivalente.

## **Section 1 : L'affirmation de la juridicité de la normativité budgétaire**

108. La normativité budgétaire est une normativité juridique tant au niveau de son habillage que de son fond. La normativité budgétaire est une normativité dont la forme d'exercice est juridique. Cette réalité est affirmée constitutionnellement et confirmée légalement.
109. Cette affirmation ne se limite pas au texte juridique mais elle est adoptée par la doctrine qui s'est intéressée à la question de la juridicité de la norme budgétaire. C'est ainsi que l'affirmation textuelle de la juridicité de la norme budgétaire est confortée par la doctrine. La confortation doctrinale de la juridicité de la normativité budgétaire ne se limite pas à la forme de la norme mais fait appel au fond de celle-ci.

## **Paragraphe 1 : L'affirmation constitutionnelle de la juridicité de la norme budgétaire**

110. Le budget est l'un des éléments les plus importants de la vie d'un Etat<sup>117</sup> ; c'est pourquoi il est réglementé par la Constitution, le texte le plus solennel dans l'ordre juridique interne.
111. En Tunisie, la Constitution de l'indépendance, qui a rendu la souveraineté au peuple tunisien qui l'exerça désormais à travers ses représentants, a donné une importance à la question budgétaire et a fait du budget une compétence législative par excellence parce que la question budgétaire était l'une des questions les plus rattachées à la souveraineté de peuple qui doit l'exercer à travers ses représentants.
112. La norme budgétaire, en tant que signification d'un acte qui édicte une conduite en matière de deniers publics, est un contenu. Ce contenu est emboîté dans un contenant qui n'est que l'acte budgétaire.
113. En droit positif tunisien, la norme budgétaire est une norme dont la forme est juridique comme l'ont affirmées les Constitutions tunisiennes<sup>118</sup>. L'affirmation constitutionnelle de caractère juridique de la norme budgétaire est un acquis historique qui était le résultat des luttes séculaires tant au niveau national qu'universel.

### **A. Un acquis historiquement vérifié**

114. La question budgétaire et sa réglementation ont, depuis longtemps, préoccupés les pouvoirs publics en Tunisie et dans les systèmes juridiques comparés. En remontant à l'histoire, on trouve que

---

<sup>117</sup> Bockel (A) : Les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée Nationale selon la loi organique du 12 mars 1960, RTD 1966-1967p156. Voir aussi pour le même auteur son article « *Les «règles d'or» du budget et les pays en voie de développement : l'exemple de la loi organique du budget en Tunisie* », RSF 1967, pp 479-522.

<sup>118</sup> Il s'agit précisément des Constitutions de 1861, 1959 et celle du 27 janvier 2014.

la première Constitution tunisienne et arabe, celle de 1861, a essayé de réglementer la normativité budgétaire tout comme la première Constitution de la Tunisie indépendante qui date du 1<sup>er</sup> juin 1959.

## I. La Constitution de 1861

115. Avant cette Constitution, le Bey de Tunis, « *chef de l'Etat tunisien, se comportait en monarque absolu, exerçant confusément les pouvoirs législatif, exécutif et même judiciaire, la justice étant également retenue par le Souverain* »<sup>119</sup>. Dans ce contexte marqué par l'absolutisme, la Constitution de 1861 et le Pacte Fondamental de 1857 apparaissaient comme une révolution dans l'histoire tunisienne<sup>120</sup>.

116. Le Pacte fondamental promulgué par Mohamed Bey en date du 10 septembre 1857, a instauré un certain nombre des principes d'une réforme générale de la Régence tunisienne. Il prévoyait la garantie de la liberté, la sécurité des biens et l'honneur des habitants de la Régence et l'égalité devant la loi, sans distinction de religion. Il a instauré le principe d'égalité devant l'impôt. En effet, il déclare que « *tous nos sujets sont assujettis à l'impôt existant - aujourd'hui ou qui pourra être établi plus tard- proportionnellement et quelle que soit la position de fortune des individus, de telle sorte que les grands ne seront pas exempts du Kanoun à cause de leur position élevée, et que les petits n'en seront point exempts non plus à cause de leur faiblesse.* »<sup>121</sup>.

117. La Constitution de 26 avril 1861 est une Constitution qui a marqué une phase nouvelle dans l'histoire du droit public de la

---

<sup>119</sup> Silvera (V) : Le régime constitutionnel de la Tunisie : la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. RFSP, 10<sup>ème</sup> année, n°2, 1960, p367.

<sup>120</sup> C'est une révolution contre le dédoublement de l'impôt « Elmejba ». Ali Ben Ghedahem est considéré comme « le bey du peuple ».

<sup>121</sup> L'article 2 du pacte fondamental de 10 septembre 1857.

Le texte de 114 articles établit un partage du pouvoir entre un pouvoir exécutif composé du Bey et d'un Premier ministre, un pouvoir législatif aux prérogatives importantes confié à un Conseil suprême de type oligarchique et un pouvoir judiciaire indépendant. Cette Constitution s'inscrivait dans un processus de réformes constitutionnelles entamées déjà par la promulgation de pacte fondamental en 10 septembre 1857 par Mohamed Bey.

118. Envisagée dès 1856, l'introduction des réformes n'intervient que le 10 septembre 1857 quand Mohammed Bey promulgue le Pacte fondamental (Ahd El aman ou Pacte de sécurité), devant les Mamelouks, les caïds et consuls étrangers. Il s'agit d'une déclaration des droits des sujets du bey et de tous les habitants vivant sur son territoire. Le pacte de onze articles s'ouvre par un préambule placé sous le double signe de la foi et de la raison, unissant une prise à témoin d'Allah et une explication des choix du souverain par les contraintes liées à la raison et à la nature.

119. Les idées dominantes, dans ce Pacte, outre les droits accordés aux étrangers, sont la sécurité, l'égalité et la liberté : extension de la « *complète sécurité* » des biens, de la personne et de l'honneur à tous les sujets sans distinction de religion, de nationalité ou de race (article 1), égalité devant la loi et l'impôt de tous les sujets musulmans et non musulmans (articles 2 et 3), liberté de culte pour les seuls Juifs (article 4). Dans le serment final du pacte, le bey engage également ses successeurs à ne régner qu'après avoir juré l'observation de ces institutions libérales, ce qui était considéré comme une ébauche de monarchie constitutionnelle.

---

<sup>122</sup>Elie Fitoussi (E) et Benazet (A) : L'Etat tunisien et le protectorat français : histoire et organisation. Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1931, p 68.

120. Selon une étude comparative effectuée avec les textes antérieurs, aussi bien ottomans qu'euro péens, le Pacte Fondamental s'inscrit dans l'héritage des idéaux de la Révolution française de 1789. Certains historiens y voient plus largement une prise en compte conséquente des théories et concepts de la pensée libérale et de la philosophie du siècle des lumières. Bien qu'adoptées sous la pression étrangère, visant à ouvrir le territoire au commerce international, ces idées ont trouvé dans le mouvement réformateur acquis à la politique de réforme « l'Islah » des soutiens importants, même si les privilèges accordés aux Européens en matière économique en ont inquiété certains.

121. L'importance de ce texte réside surtout dans le mouvement d'idées réformatrices qu'il a inspiré à ses contemporains, aux générations qui ont suivi et au Mouvement national dans ses revendications sous le Protectorat, notamment au sein du parti du Destour (mot signifiant "Constitution").

122. Mohamed Essadek Bey a tenté de substituer la monarchie absolue par une monarchie constitutionnelle en instituant le Conseil Suprême qui fut le nouvel organe créé pour partager certaines prérogatives avec le Bey<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Désormais, la nouvelle organisation politique de la Tunisie, établie par la constitution, comprend trois organes :

- Le bey.
- Les ministres.
- Le grand conseil où conseil suprême.

La constitution de 1861 repose sur les principes suivants :

- Association du conseil suprême à l'exercice du pouvoir législatif.
- Maintien de l'intégralité du pouvoir exécutif entre les mains du bey et de ses ministres.
- Indépendance du pouvoir judiciaire.

123. En matière budgétaire, le Conseil Suprême a pour attribution essentielle l'examen du budget de l'Etat, préparé par le gouvernement dans les formes prévues par les décrets particuliers.
124. La Constitution de 1861 s'est préoccupée de la question budgétaire. A cet égard, elle a consacré tout un chapitre IX<sup>124</sup> au budget. A la lecture de ce chapitre, il s'avère que la compétence normative en matière budgétaire est attribuée au Conseil Suprême tel que le dispose l'article 64 relatif aux attributions de ce conseil qui dispose que : *« Le Conseil suprême aura le droit de contrôle sur les comptes de dépenses faites dans l'année écoulée, présentés par chaque ministère. Il étudiera les demandes de fonds faites pour l'année suivante, les comparera aux revenus de l'État pendant cette même année, et fixera la somme allouée à chaque ministère pour que chaque département ne puisse dépenser plus que la somme qui lui sera allouée, ni la dépenser en dehors des objets qui lui seront indiqués. Les détails de ces services devront être discutés au sein de Conseil suprême et approuvés par la majorité de ses membres. »*.
125. Ainsi réglementé, l'autorisation budgétaire est affirmée comme une compétence législative vue que le Conseil Suprême représente le pouvoir législatif dans la Constitution de 1861. Ces dispositions constitutionnelles dont le libéralisme était salué resteront lettre morte.

---

- Egalité entre les musulmans et les non musulmans.

<sup>124</sup>Chapitre IX. Du budget.

Article 74.

Le ministère des Finances soumettra chaque année au premier ministre un compte détaillé des revenus et des dépenses de l'État pendant l'année écoulée, avec un aperçu des revenus de l'État pour l'année suivante.

Article 75.

Chaque ministère devra soumettre au premier ministre un compte des dépenses de l'exercice écoulé sur les crédits y affectés et indiquer le montant des dépenses de l'exercice à venir. Ainsi, le premier Moharrem 1277, chaque ministère devra présenter le compte de l'année 1276 et indiquer les crédits nécessaires pour les dépenses de l'année 1277.

Article 76.

Le premier ministre présentera au Conseil suprême les comptes et les pièces à l'appui qui lui auront été présentés par les autres ministères en les accompagnants des explications nécessaires ainsi qu'il est dit à l'article 64.

C'est ainsi que la Constitution mort-née est enterré le 30 avril 1864 quand le Bey décida de la suspendre.

126. Cette tentative de réforme n'a pas abouti au changement de la réalité politique de la Régence tunisienne ; celle marquée par la centralisation des pouvoirs entre les mains du Bey. En effet, Même sous l'égide de cette Constitution, qui a attribué le pouvoir d'autorisation budgétaire au Grand Conseil, le Bey n'a pas hésité à contrarier l'avis de ce dernier en 1863<sup>125</sup>.
127. Maurice BOULARD écrivait, dans sa thèse sur les finances de la Tunisie qui date de 1901, que « *Nous n'avons pas de documents authentiques, qui nous rapportent avec détails l'organisation du pays avant 1870 ; mais il est certain, notamment en ce qui concerne les finances que les mouvements de recettes et de dépenses avaient dû, de bonne heure, être soumis à des règles déterminées et inappliquées. Tout le système politique et administratif reposait sur l'autorité du bey, qui réunissait dans ses mains les pouvoirs exécutif et législatif.* »<sup>126</sup>.
128. Le pouvoir d'autorisation budgétaire est exercé par le Bey. Ce pouvoir serait exercé, dans la période coloniale, sous contrôle de ministre français des affaires étrangères.

## II. La période coloniale

129. S'il est vrai que la Tunisie était colonisée et ne disposait pas d'une souveraineté budgétaire qui lui permet de décider de son destin, il ne faut pas tout de même en servir comme un alibi pour exclure l'étude de la réglementation juridique du budget de l'Etat qui régnait à

---

<sup>125</sup> Slim (M) : « La Tunisie husseinite au XIX<sup>ème</sup> siècle » in Histoire de la Tunisie- les temps modernes, ouvrage collectif, Tunis STD. 1983 p 340. Voir aussi Ahmed Ibn abi Dhiab « *Ithaf Ahl al-zaman bi Akhbar muluk Tunis wa 'Ahd el-Aman* », 8 vol., éd. Secrétariat d'État à l'Information et à la Culture, Tunis, 1963-1966.

<sup>126</sup> Boulard (M) : Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années, thèse droit Faculté de droit. Paris 1901 p12.

cette époque. Il importe donc d'attribuer à l'histoire budgétaire<sup>127</sup> tunisienne tout l'intérêt qu'elle mérite afin d'en tirer les leçons.

130. L'œuvre du protectorat en matière budgétaire a incontestablement marqué « *un recul du droit budgétaire par rapport à la Constitution de 1861 sur deux points : elle consacre d'une part la perte de souveraineté budgétaire par l'Etat tunisien du fait que l'acte budgétaire est désormais soumis à l'approbation du gouvernement français ; et d'autre part elle marque le rétablissement de la compétence exclusive de l'exécutif en matière financière et la disparition de l'idée d'un collège législatif approuvant le budget.* »<sup>128</sup>.

131. Dans cette période, il faut distinguer entre l'apparence et la réalité. En apparence le Bey gouverne toujours son pays, librement, à sa fantaisie alors que, dans la réalité, il n'exécute que la volonté du gouvernement français ou plutôt de son représentant, le Résident Général.

132. Le protectorat a conservé l'ordre établi tout en organisant un service de contrôle très exact, très sûr à tous les degrés de la hiérarchie des pouvoirs.<sup>129</sup> Le système qui régnait était marqué par la confusion des pouvoirs et la justice retenue. Dans ce sens, Georges GUENEE note, dans sa thèse sur les finances tunisiennes, qu' « *Autrefois, il n'était nullement question d'autorisation budgétaire, puisque les beys, souverains omnipotents, concentraient entre leurs mains tous les pouvoirs, sans autre limitation que le coran et les traités avec les*

---

<sup>127</sup> Les études relatives à cette histoire sont peu abondantes de telle façon que notre tâche sera encore difficile, l'une de ces difficultés est la non-disponibilité des anciens textes.

<sup>128</sup> Ben Slema (S) : Quelques aspects de la loi organique du budget du 08 décembre 1967 en Tunisie. Mémoire de DEA à la faculté des sciences sociales de Toulouse I 1992-1993 p 4.

<sup>129</sup> Boulard (M) : Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années, thèse droit Faculté de droit. Paris 1901.p12.

*puissances européennes. Le gouvernement du Protectorat s'est attaché à faire cesser cette anomalie en faisant participer la population à la gestion de ses revenus.* »<sup>130</sup>. Cet auteur renvoie à l'idée de faire participer la population tunisienne à décider de la norme budgétaire dans la période du Protectorat. Cette idée a vu le jour avec l'institution de la Conférence Consultative.

133. La Conférence Consultative chargée d'éclairer le Résident Général, fût d'abord créée. Cette Conférence a acquis en 1907, un droit de regard sur le budget, mais sans qu'elle ait un pouvoir de décision. C'est ainsi qu'on peut affirmer que la question budgétaire avait attiré l'attention des pouvoirs de Protectorat qui ont instauré leur propre réglementation budgétaire.

134. L'histoire budgétaire tunisienne a été marquée à cette époque par deux décrets qui sont d'une importance incontestable. Le premier décret, relatif à l'établissement et au règlement du budget de l'Etat, date du 12 mars 1883. Pour ce qui est du deuxième, datant du 12 mai 1906, il se rapporte à la comptabilité publique. Même si ce dernier décret « *a constitué le texte de base en matière budgétaire sous le protectorat* »<sup>131</sup>, il ne faut pas perdre de vue l'importance du décret de 1883 qui est la première tentative de réglementation du budget de la Tunisie en période coloniale et la deuxième dans l'histoire tunisienne après l'échec de la Constitution de 1861.

135. La norme budgétaire à cette époque n'a été soumise ni au Parlement ni voté par lui pour la simple raison qu'il n'existait pas un Parlement car le Bey détenait à la fois le pouvoir législatif et exécutif. De ce fait, c'est le Bey qui approuve le budget de la Régence comme le prévoit l'article 7 de décret de 12 mars 1883 qui disposait que le « *budget est soumis aux délibérations des ministres et des chefs de*

---

<sup>130</sup> Guinée (G) : les finances tunisiennes. Thèse ; Faculté de droit. Alger 1932, p52.

<sup>131</sup> Mechichi (M) : Le budget de l'Etat en Tunisie, Faculté de droit et sciences politiques. Tunis 1993. Tome 1 p 36.

*service sous la présidence du Ministre et des chefs de service sous la présidence du Ministre Résident et approuvé par nous, sans préjudice des dispositions édictées par l'arrangement du 23 mars 1870. ».*

136. Ainsi, le principe de séparation des pouvoirs n'existait pas et le budget ne constituait en aucune manière un moyen à la disposition du parlement par lequel il assure le contrôle de l'exécutif comme l'énonce Charles ZORGBIBE.<sup>132</sup> Il s'agissait de système coloniale. A cet égard, Ahmed ESSOUSSI, suite à la présentation de deux modalités de colonisation, qui sont respectivement la colonisation intégration et la colonisation – protectorat, affirme que : *« Les deux modalités de colonisation se traduisent, sur le plan juridique, par un même phénomène. Le colonisateur à tôt fait d'introduire sa propre conception des choses, ses règles en les imposant aux « indigènes » pour donner un semblant de légitimité où de légalité à ce qui n'est que domination, exploitation et occupation. »*<sup>133</sup>.

137. La normativité budgétaire durant la période coloniale était marquée par un souci de domination et d'exploitation de la population tunisienne. C'est une normativité au service du Protectorat ; c'est pourquoi, déjà, comme l'écrivait Maurice BOULARD : *« ce n'est que deux ans plus tard, connaissant mieux la colonie, ses ressources, et ses besoins, que l'on peut en toute certitude établir des règles précises et durables, on s'inspira partout de la législation française »*<sup>134</sup>. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les décrets de 12 mars et 19 décembre 1883 qui édictent des règles qui n'ont pas été l'effet d'une réclamation tunisienne mais l'effet d'une simple transposition coloniale. Quelques

---

<sup>132</sup> Zorgbibe (C) : Le budget, moyen de contrôle de l'exécutif. RA. n° 119. 1967.

<sup>133</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins : Algérie, Maroc, Tunisie, op cit p. 4.

<sup>134</sup> Boulard (M) : Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années, op. Cit. , p. 44.

années plus tard, un autre décret a vu le jour en date de 12 mai 1906 portant règlement sur la comptabilité publique. A propos du cadre général dans lequel s'inscrit le décret de 1906, il faut noter, à première vue, qu'il paraît le même que celui dans lequel s'inscrivaient « *les premiers décrets (les décrets de 12 mars et 19 décembre 1883 sur l'établissement et le règlement du budget de l'Etat) instituant un budget régulier, annuel et public.* »<sup>135</sup>.

138. Toutefois, si on s'interroge sur la raison d'être de ce décret de 1906, on relèvera que celui-ci est venu traduire juridiquement un changement des circonstances politiques. Ce raisonnement a été choisi par Henri WAGNER qui écrit à cet égard que « *le législateur devant tenir compte non seulement de la souveraineté tunisienne et des prérogatives de l'Etat protecteur, mais de l'évolution du pays, celle-ci se traduisant par un désir de plus en plus conscient des différents éléments de la population de participer à cette procédure (la procédure d'établissement du budget) conformément aux usages des pays démocratiques.* »<sup>136</sup>.

139. Dans le même sens, cet auteur précise que « *cette participation se fit graduellement. On songea, tout d'abord, à établir un contact suivi entre le résident et la colonie française, représentée par ses divers organismes professionnels, tant publics que privés. De ce désir de maintenir un contact jugé profitable à l'influence française dans le pays devait naître, en 1890, la conférence consultative dont le rôle se borna, tout d'abord, à éclairer de ses avis la politique du gouvernement. Mais le développement des idées démocratiques, les conflits d'intérêt entre la colonie française et l'administration, le désir de certaines personnalités de jouer un rôle dans la vie du protectorat, devaient, par des modifications successives qui, à partir de 1905,*

---

<sup>135</sup> Wagner (H) : Le budget de la Tunisie pour l'exercice. 1951- 1952. RSF 1952. p.203.

<sup>136</sup> Idem p. 204.

*intervinrent à intervalles rapprochés, amener cette Assemblée « consultative » à se transformer progressivement en un « conseil » dont les avis lieraient, dans une certaine mesure, l'action du gouvernement. En 1922, l'assemblée budgétaire prenait le nom de grand conseil de la Tunisie. Entre temps, l'évolution rapide de l'esprit public au sein de la population tunisienne ne pouvait plus permettre de la laisser à l'écart des affaires publiques : dès 1907, la conférence consultative voyait le nombre de ses membres s'accroître pour la nomination de délégués tunisiens. »<sup>137</sup>.*

140. Ainsi, le décret du 12 mai 1906 s'inscrivait dans un cadre politique marqué par des prétentions démocratiques<sup>138</sup> qui ne sont qu'une preuve qui milite en faveur d'une prise de conscience par le « citoyen tunisien ». Ces prétentions se sont confrontées à une volonté coloniale de maîtriser et d'administrer la vie financière et budgétaire de la Régence tunisienne. A cet effet, les comptes du budget tunisien sont assujettis à la Cour des Comptes française.<sup>139</sup> C'est dans ce cadre que Lotfi MECHICHI écrit que «*ayant ainsi jeté les bases d'une administration directe des finances publiques tunisiennes, toutes ces mesures prises empiriquement par touches successives et prudentes devaient être par la suite rationalisées et érigées en système. Ce fut l'œuvre du décret du 12 mai 1906 qui précisera de façon rigoureuse les règles budgétaires et comptables qui présideront à la gestion et au*

---

<sup>137</sup>Wagner (H) : Le budget de la Tunisie pour l'exercice. Op cit p 204.

<sup>138</sup> C'est ce qu'on peut déduire à travers les développements d'Henri Wagner.

<sup>139</sup> Article 59 de la loi française du 23 avril 1905 disposait que : « *Les comptes des recettes et des dépenses du budget tunisien seront soumis à la cour des comptes. Les résultats des opérations de la comptabilité indigène, tenue en langue arabe, seront obligatoirement et préalablement repris dans les écritures des comptables français.* », Cité par Lotfi Mechichi, le budget de l'Etat en Tunisie, op. cit. p 30.

*contrôle des activités financières de la Régence jusqu'à la fin du protectorat. »<sup>140</sup>.*

141. Dans cet univers de confrontation entre les prétentions démocratiques des nationaux et la volonté coloniale de maîtriser la vie financière et budgétaire de la Régence s'inscrit le décret de 1906 qui aura à subir les implications de cette confrontation.
142. Ce n'est qu'en 1922 que le Grand Conseil de la Tunisie<sup>141</sup> a pris la place de la Conférence Consultative. Le Grand Conseil tunisien a eu les allures de petit Parlement. Cette situation de dépendance a connu sa fin avec la déclaration de l'indépendance et la promulgation de la Constitution tunisienne au 1<sup>er</sup> juin 1959.
143. Ces précisions historiques démontrent que la norme budgétaire est la manifestation de la souveraineté. Le pouvoir de légiférer en matière budgétaire est un pouvoir de souverain. Cette souveraineté est reprise par le peuple tunisien qui va la consacrer dans la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959.

### **III. La Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959**

144. Dans sa version originelle la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959 a insisté sur le fait que c'est la loi qui autorise le budget. Dans ses articles 33, 34, 35 et 36, la Constitution<sup>142</sup> attribue à la loi la mission de

---

<sup>140</sup> Mechichi (L) : Le budget de l'Etat en Tunisie, op. cit. p 30.

<sup>141</sup> Guinée (G) : Les finances tunisiennes. Thèse ; Faculté de droit. Alger 1932, p52 et s ; Fitoussi (E) et Benazet(A) « L'Etat tunisien et le protectorat français : histoire et organisation », Paris, Librairie Arthur Rousseau 1931 p 87et s.

<sup>142</sup> Article : 33 Le projet de budget de l'État est soumis au vote de l'Assemblée Nationale.

Article 34 : La loi règle le mode de préparation et de présentation à l'Assemblée Nationale du budget de l'État ; elle fixe l'année budgétaire.

Art. 35 : L'Assemblée Nationale règle le budget de l'État.

la réglementation de la question budgétaire. Ce principe de l'autorisation législative de budget est consacré et érigé ainsi en un principe fondamental de l'Etat tunisien.

145. Ce principe a été inspiré de droit constitutionnel français qui était l'une des références des pères constituants tunisiens. La Constitution française de 4 octobre 1958, dans sa version originelle, disposait dans son article 34 que : « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* ».

146. La forme législative de budget est un principe qui a été affirmé à maintes reprises dans la Constitution tunisienne abrogée. En effet, l'article 36<sup>143</sup> disposait que « *La loi approuve le plan de développement. Elle autorise les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions prévues par la loi organique du budget* ». Cet article n'a fait l'objet d'aucune réforme depuis 1976, ce qui confirme l'attachement de cette Constitution à ce principe. Il a instauré le principe de l'autorisation budgétaire qui s'exerce dans des conditions déterminées par la loi organique du budget.

147. Outre cet article, le dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution disposait que : « *Le budget doit être voté au plus tard le 31 décembre. Si passé ce délai, la chambre des députés ne s'est pas prononcée, les dispositions des projets de loi de finances peuvent être mises en vigueur par décret, par tranches trimestrielles renouvelables* ». Cet alinéa a fait l'objet d'une réforme par la loi constitutionnelle n°2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002 sans pour autant qu'elle mette en cause le principe du caractère législatif du budget. Cette

---

Article 36 : Les impôts d'État, les emprunts publics et les engagements financiers ne peuvent être décidés que par la loi.

<sup>143</sup> L'article 36 vient pour remplacer l'article 33 de la version originale de la Constitution tunisienne.

dernière réforme n'a fait qu'adapter le dispositif de cet article à la nouvelle logique de deux chambres pour être rédigé comme suit « *Les projets de loi de finances sont soumis à la Chambre des députés et à la Chambre des conseillers. La Chambre des députés et la Chambre des conseillers adoptent les projets de loi de finances, et de règlement du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget. Si à la date du 31 décembre, la Chambre des conseillers n'adopte pas les projets de loi de finances, tandis que la Chambre des députés les a adoptés, ils sont soumis au Président de la République pour promulgation. Le budget doit être adopté au plus tard le 31 décembre. Si, passé ce délai, les deux Chambres ne se sont pas prononcées, les dispositions des projets de loi de finances peuvent être mises en vigueur par décret, par tranches trimestrielles renouvelables.* ». Dans sa version initiale la Constitution de 1959 n'a pas prévu la possibilité du retard dans le vote du budget. Dans ce sens Mohamed NAIFAR justifie l'absence de cette hypothèse en écrivant que « *ce fut probablement un excès de confiance envers les députés issus du parti unique.*»<sup>144</sup>.

148. Toutefois, l'annonce d'une libéralisation timide de la vie politique en Tunisie depuis 1970 a amené le pouvoir constituant à envisager l'hypothèse d'un blocage de vote de la loi de finances et mettre en place une solution constitutionnelle pour garantir la continuité de l'Etat. Cette solution est prévue par l'article 28 de la Constitution qui prévoyait la possibilité de recours à la mise en œuvre de budget par tranches trimestrielles par voie décrétole.

149. Cet article confirmait le caractère législatif de budget et posait une exception qui consiste à mettre en vigueur, par décret, le budget en cas de non intervention de la chambre avant le 31 décembre.

---

<sup>144</sup> Naifar (M) : Le décret à caractère général. Sfax, Edition centre d'étude fiscale. 2016. p 209.

150. Le principe est que le budget doit être voté sous forme d'une loi de finances avant le 31 décembre de chaque année mais si le pouvoir législatif ne s'est pas prononcé le budget peut être mis en œuvre par un décret. Cette exception se justifie par le souci d'assurer la continuité de l'Etat. *« le président de la République est donc responsable du suivi de son projet, après son dépôt sur le bureau du Parlement. Si ce dernier a dépassé le temps fixé par l'article 28 dernier paragraphe de la Constitution, le chef de l'exécutif dispose de la compétence pour mettre en œuvre son projet, qui n'a pas été voté, par décret, par tranches trimestrielles renouvelables. Il ne s'agit pas d'un vote négatif puisque l'article 28 susvisé avait prévu que « si passé ce délai l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée (...). »<sup>145</sup>. Cette solution constitutionnelle est une sanction de l'institution représentative suite au retard et le non respect du délai imparti par la Constitution. Cette solution ne peut pas être applicable en cas d'un vote négatif car le fait d'« étendre l'application de cette sanction à l'hypothèse imprévue par le constituant du vote négatif du projet, c'est à la fois en élargir faussement la portée et en dénaturer la substance. Car la sanction dont s'agit n'est qu'une sanction de procédure : retard dans le vote. Et, le fait de l'appliquer à l'hypothèse du rejet du PLF (vote négatif) conduit à transformer sa nature : d'une simple sanction de procédure (sanction du délai de vote) ou en fait, aussi, une sanction de fond. on sanctionne, en effet, la volonté du Parlement de rejeter le projet de loi de finances. A quoi servirait alors l'existence d'un Parlement si ses décisions financières- dont dépend toute la vie de l'Etat- sont purement et simplement court-circuitées par le jeu de cette sanction. »<sup>146</sup>.*

151. La loi constituante du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics a opté pour la même solution de l'article 28 de la Constitution. En effet, son article 11point

---

<sup>145</sup> Naifar (M) : Le décret à caractère général. Op cit p 213.

<sup>146</sup> Mechichi (L) : Le budget de l'Etat en Tunisie. Op cit p 511.

14 dispose qu'il appartient au Président de la République de «*Prendre des arrêtés républicains afin de mettre en application les projets des lois de finances par tranches trimestrielles, et ce en cas de non adoption de la loi de finances au plus tard le 31 décembre.*». D'ailleurs le Président de la République Marzouki a menacé de recourir à cette disposition si l'Assemblée Constituante refuserait d'adopter le budget de la présidence qui a passé de 71 à 79 millions. Cette position était une pression politique plutôt qu'une position juridique parce que le recours à l'arrêt républicain n'est possible que si l'Assemblée nationale constituante n'adopte pas le projet de loi de finances.

152. Constitutionnellement, la norme budgétaire ne peut être, en temps normal<sup>147</sup>, qu'une norme législative édictée par le représentant constitutionnel du souverain. La norme budgétaire en tant que norme d'autorisation budgétaire «*est donc un acte de nature législative. Cette autorisation, en outre, doit être préalable : elle doit, en principe, précéder les opérations d'exécution. Cette règle constitue une nécessité juridique, puisque le budget est un acte condition. Elle offre aussi au parlement une garantie politique, puisqu'elle sauvegarde, au moins en théorie, son monopole de décision.*»<sup>148</sup>.

## **B. Un acquis préservé dans la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014**

153. Il suffit de lire l'article 66 de la nouvelle Constitution pour voir clairement que le budget reste toujours l'affaire du pouvoir législatif.

---

<sup>147</sup> En temps de crise, l'impératif de la continuité de l'Etat l'emporte et la norme budgétaire peut être édictée par le Président de la République mais pour une période et dans des conditions peu réglementées. C'est curieux que cette alternative constitutionnelle ne soit pas réglementée par la loi organique de budget. Est ce par oubli ou par une exclusion délibérée !

<sup>148</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) ET Lassale (J-P) : - Finances publiques. Op cit p 271.

En effet, cet article dispose que : « *La loi fixe les recettes et dépenses de l'État conformément aux conditions édictées par la loi organique du budget. L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte les projets de loi de finances et la clôture du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget. Le projet de loi de finances est présenté à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre et il est adopté au plus tard le 10 décembre. Au cours des deux jours succédant l'adoption du projet, le Président de la République peut le renvoyer à l'Assemblée pour une seconde lecture. Dans ce cas, l'Assemblée se réunit pour un deuxième examen du projet durant les trois jours suivant l'exercice du droit de renvoi. Au cours des trois jours suivant l'adoption du projet en seconde lecture après renvoi ou après l'expiration des délais d'exercice du droit de renvoi, les parties mentionnées dans le premier tiret de l'article peuvent soulever l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi de finances devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci rend sa décision dans un délai de cinq jours à compter de la date du recours. Si la Cour constitutionnelle décide de l'inconstitutionnalité du projet, elle transmet sa décision au Président de la République qui la transmet à son tour au Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Cette procédure ne dépasse pas deux jours à compter de la date de la décision de la Cour. L'Assemblée adopte le projet au cours des trois jours à compter de la réception de la décision de la Cour constitutionnelle. Si la constitutionnalité du projet est confirmée ou si le projet est adopté en seconde lecture après renvoi, en cas d'expiration des délais de recours pour inconstitutionnalité et des délais de l'exercice du droit de renvoi, le Président de la République promulgue le projet de loi de finances dans un délai de deux jours. Dans tous les cas de figure, la promulgation se fait avant le 31 décembre. Si le projet de loi de finances n'est pas adopté avant le 31 décembre, il est possible de l'exécuter, en matière de dépenses, par tranches de trois mois renouvelables par décret présidentiel. Les recettes sont perçues selon les lois en vigueur. ».*

154. Cette nouvelle Constitution reconnaît le caractère législatif du budget et constitutionnalise le principe de contrôle de constitutionnalité de projet de la loi des finances portant le budget de l'Etat. Ce nouveau principe confirme encore une fois la juridicité de la norme budgétaire à travers la reconnaissance de principe de contrôle de constitutionnalité de la loi de finances.

155. L'institution de principe de contrôle de constitutionnalité et sa constitutionnalisation est une des nouveautés qu'il faut saluer dans la Constitution de la deuxième République. Comme le note Maysoun BOUZID-AJROUD « *La Constitution de 2014 est animée par une volonté claire de raffermissement du pouvoir financier du Parlement afin de rompre avec le déséquilibre institutionnel marquant son exercice, sous la Constitution de 1959, et de permettre, en même temps, une meilleure adhésion psychologique des citoyens aux décisions financières.* »<sup>149</sup>.

156. La nouvelle Constitution paraît assez audacieuse en matière des finances publiques. La Constitution du 27 janvier 2014 a préservé l'acquis historique en matière budgétaire et elle a essayé de reconcevoir les finances publiques tunisiennes à la lumière des nouvelles tendances en la matière. Elle a essayé de refonder les finances publiques tunisiennes et de les moderniser à travers la constitutionnalisation de certains principes. A cet égard, on peut dire que le nouveau constituant paraît convaincu de la fonction de la norme budgétaire dans la réforme de l'Etat mais aussi dans l'institution de la deuxième République.

157. La Constitution de 27 janvier 2014 a constitutionnalisé, en outre, le principe de la bonne gestion des deniers publics ; c'est comme si le constituant essaye de satisfaire des attentes populaires qui sont, de plus

---

<sup>149</sup> Bouzid- Ajroud (M) : Le pouvoir financier dans la Constitution tunisienne de 2014. In Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique. Sous la direction de Néji Baccouche et Edouard Dubout. Lexis Nexis 2015. p.29.

en plus, convaincues par le fait que la mauvaise gestion des deniers publics est à la base de la protestation populaire mais voir même de la révolution. En effet, comme le note Ahmed ESSOUSSI, «  *tout laisse à penser que l'une des raisons de la révolution de 2011 en Tunisie aura été la constatation selon laquelle la corruption s'est développée d'une manière significative dans le pays et que le système de protection de l'argent public aura été véritablement défaillant sans compter le fait que les règles financières en vigueur n'ont pu s'opposer au fait que des actes illégaux et irréguliers aient été commis contre les intérêts de l'Etat sous différentes formes allant du détournement des fonds publics, notamment à l'occasion des marchés publics, des privatisations, des concessions ou encore des décisions impliquant des autorisations administratives, ou le bénéfice de prébendes ou de situations privilégiées de telle manière que la gestion quotidienne des affaires de l'Etat subissait les effets indésirables de la corruption qui annihilait la portée des lois en vigueur faisant de l'Etat non un Etat de droit, malgré les longs discours politiques prononcés avec conviction, mais un Etat- voyou- et victime à la fois. »<sup>150</sup>*

158. Dans le même sens, Neji BACCOUCHE a rappelé que la révolution tunisienne de 2011 est partie des régions les plus défavorisées, il a souhaité souligner que dans l'imaginaire collectif, c'est bien le sentiment de mauvaise gestion des deniers publics qui a été à l'origine de la chute du régime<sup>151</sup>.

159. Le principe de la bonne utilisation des deniers publics est un principe érigé en un principe constitutionnel qui est appelé à être

---

<sup>150</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.p 199-200.

<sup>151</sup> Compte-rendu rédigé par François Bonneville. Soirée de FONDAFIP le 11 décembre 2013 : Révolution, finances publiques et transition en Tunisie. [http://www.fondafip.org/c\\_4\\_196\\_Fiche\\_1033\\_\\_1\\_\\_Compte\\_rendu\\_de\\_la\\_soiree\\_de\\_FONDAFIP\\_sur\\_la\\_Revolution\\_les\\_Finances\\_Publiques\\_et\\_la\\_Transition\\_en\\_Tunisie\\_du\\_mercredi\\_11\\_decembre\\_2013.html](http://www.fondafip.org/c_4_196_Fiche_1033__1__Compte_rendu_de_la_soiree_de_FONDAFIP_sur_la_Revolution_les_Finances_Publiques_et_la_Transition_en_Tunisie_du_mercredi_11_decembre_2013.html)

protégé par la Cour des Comptes et qui a servi pour le contrôle de constitutionnalité de certains projets des lois par l'Instance Provisoire de Contrôle de la Constitutionnalité des Projets de Lois<sup>152</sup>. La constitutionnalisation de ce principe répond entre autres à des réclamations populaires suite aux événements du 17 décembre 2010 et au 14 janvier 2011 qui ont entamé un processus révolutionnaire. Désormais la normativité budgétaire est gouvernée par ce nouveau principe. Dans ce sens, David BOITEUX écrit que « *la notion de bon emploi des deniers publics suggère l'idée d'une protection de ces deniers, pleinement assurée par le droit positif.* »<sup>153</sup>.

160. La Constitution tunisienne a constitutionnalisé le principe de la bonne gestion de deniers publics d'une façon implicite à travers son préambule et d'une façon explicite dans son titre premier relatif aux principes généraux plus précisément dans l'article 10 qui dispose que « *L'Etat veille à la bonne gestion des deniers publics, prend les mesures nécessaires afin que leur dépense s'effectue selon les priorités de l'économie nationale et œuvre à contrecarrer la corruption et tout ce qui est de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale.* ». Ce principe de bonne utilisation des deniers publics est une coquille vide à moins que des obligations en découlent pour les gouvernants. Ainsi, l'énonciation est insuffisante à elle seule afin de consacrer ce principe.

161. Le préambule de la Constitution de 2014 s'est inspiré des expériences étrangères et surtout l'expérience française. L'alinéa 2 du préambule de la Constitution tunisienne dispose qu'« *Exprimant l'attachement de notre peuple aux enseignements de l'Islam et à ses desseins emprunts d'ouverture, de modération, des valeurs humaines et des principes universels des droits de l'Homme ;* ». En faisant appel aux principes des droits de l'homme, on trouve que le principe de la

---

<sup>152</sup> La décision n°04/2015 du 22 décembre 2015, la décision n°03/2016 du 21 juin 2016, la décision n°02/2017 du 08 mai 2017 et la décision n°1/2018 du 23 janvier 2018

<sup>153</sup> Boiteux (D) : Le bon usage des deniers publics. Op cit p 1100.

bonne gestion des deniers publics ainsi que son contrôle est tout à fait fondé dans la déclaration française des droits de l'homme et de citoyen de 1789. C'est ainsi que l'article 14 de cette déclaration dispose que : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* ».

162. Cet article 14 de la déclaration française est renforcé par l'obligation de rendre compte de la gestion publique, garantie de la bonne gestion, dans l'article 15 qui dispose que : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* ». C'est ainsi que la question de contrôle citoyen et public de l'utilisation de l'argent public est un enjeu de la réforme de l'Etat. Dans ce sens Francis QUEROL note que « *Dans un Etat démocratique, il est tout à fait légitime que les ressources (les impôts essentiellement) et les charges (les dépenses) de la puissance publique soient connues des simples citoyens et soumises au contrôle des représentants de la nation. Cette raison explique l'existence d'un document spécifique, un document budgétaire : la loi de finances.*»<sup>154</sup>.

163. Le préambule de la Constitution tunisienne annonce l'attachement des pères constituants à la conception moderne de la gestion publique à travers la référence à la notion de bonne Gouvernance<sup>155</sup> dans le préambule de la Constitution et dans l'article 137 se rapportant au pouvoir local. « *De même, plusieurs valeurs et principes insérés dans la Constitution, dans le chapitre relatif aux principes généraux, peuvent être rattachés à la notion de bonne gouvernance, tels que la bonne gestion des deniers publics, les*

---

<sup>154</sup> Querol (F) : Finances publiques. Op cit p 14

<sup>155</sup> « *La bonne gouvernance est devenu un substitut du bon gouvernement, d'où sa transformation en formule générique où la dimension polysémique n'est pas perceptible au premier degré* ». Mockle (D) : La gouvernance, le droit et l'Etat. La question du droit dans la gouvernance publique. Bruxelles. Bruylant.2007.p2

*principes de transparence, d'efficacité et de responsabilité. »<sup>156</sup>. Cette notion est considérée comme une « Notion centrale dans les débats et travaux axés sur le rôle des finances publiques dans la réalisation du développement dans un pays déterminé. »<sup>157</sup>.*

164. La gestion publique passe indispensablement par la norme budgétaire. C'est ainsi que l'alinéa 3 de préambule de la Constitution de 2014 dispose que : *« Œuvrant à l'instauration d'un régime républicain démocratique et participatif dans le cadre d'un État civil où la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce grâce à l'alternance pacifique du pouvoir par des élections libres et sur le principe de la séparation des pouvoirs et leur équilibre, où la liberté d'association, fondée sur les principes du pluralisme, la neutralité de l'administration, la bonne gouvernance, constituent le fondement de la compétition politique et où l'État garantit la suprématie de la loi, les libertés et les droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité en droits et en devoirs entre les citoyens et les citoyennes et l'égalité entre les régions ; ».*

165. La bonne gestion des deniers publics est un attribut de la bonne gouvernance publique. Ce principe est érigé à un principe constitutionnel ; il est un principe général qui gouverne toute la gestion publique ; c'est ce que dispose l'article 10 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

166. La constitutionnalisation de principe de la bonne gestion des deniers publics annonce une réconceptualisation de la gestion publique mais aussi de l'Etat. Cette réconceptualisation n'est, en fait, qu'une refondation de la normativité budgétaire ; aujourd'hui la norme budgétaire doit satisfaire une nouvelle logique ; celle de la bonne

---

<sup>156</sup> Bouzid- Ajroud (M) : Le pouvoir financier dans la Constitution tunisienne de 2014. In Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique. Sous la direction de Néji Baccouche et Edouard Dubout. Lexis Nexis 2015. P28.

<sup>157</sup> Idem, p27.

gouvernance. La normativité budgétaire n'est plus gouvernée seulement par les principes de l'orthodoxie budgétaire ; elle est appelée à se moderniser.

167. La normativité budgétaire, aujourd'hui, cherche à s'enraciner dans cette nouvelle conception de droit mais aussi de l'Etat ; la conception postmoderne. C'est dans ce sens que la Constitution tunisienne a bien annoncé son attachement aux principes de la bonne gouvernance. La Constitution tunisienne veut s'inscrire dans le cadre de la nouvelle réflexion sur la normativité budgétaire ; une réflexion qui tend vers la performance<sup>158</sup> et de rentabilité de l'action publique. Dans ce sens, Aurélien BAUDU note qu' « *Actuellement, face à la raréfaction des ressources publiques, l'un des principaux objectifs fondamentaux de l'Etat est naturellement l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et la performance de ses services publics. La démarche de performance correspond à la nouvelle logique de gouvernance de l'Etat. Toutefois, ce renouveau implique également un « changement culturel » au parlement. Or il semblerait, comme l'a souligné la mission « Lambert-Migaud », qu'il soit plus difficile que prévu de « convaincre le Parlement d'entrer dans la démarche de performance.* »<sup>159</sup>.

168. La Constitution tunisienne essaye de fonder la norme budgétaire en tant que norme de gestion des deniers publics sur les principes de la

---

<sup>158</sup> La performance est une combinatoire de trois objectifs essentiels :

- l'efficacité socio-économique correspondant aux attentes des citoyens et au résultat de l'action publique au regard de l'intérêt général ;
- l'efficience pour le contribuable, c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les réalisations effectives.;
- la qualité du service apporté à l'utilisateur.

<sup>159</sup> Baudu (A) : Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage et perspectives d'évolution, Thèse publiée, Paris, Dalloz 2010. p 607.

gouvernance<sup>160</sup> ou encore de la bonne gouvernance. La normativité budgétaire tunisienne retrouve, avec la Constitution de la deuxième République, de nouveaux fondements et une nouvelle réglementation.

169. Dans ce sens, l'article 10 de Cet article est à la base de plusieurs principes qui gouvernent les finances publiques dont le principe de la bonne gestion de deniers publics ; il dispose expressément que « *l'Etat veille à la bonne gestion des deniers publics* » mais la question qui se pose est comment ?

170. Ce n'est pas à la Constitution qu'incombe la tâche de préciser comment l'Etat peut veiller à la bonne gestion des deniers publics mais c'est aux textes d'application. A cet égard, trois grands textes peuvent être cités à savoir la loi organique de budget, la loi organique relative à la Cour des Comptes et celle relative à la Cour Constitutionnelle sans pour autant oublier le projet de la réforme des juridictions administratives. Seule la loi organique relative à la Cour constitutionnelle est adoptée<sup>161</sup> sans pour autant mettre en place la Cour. La Constitution ne fait à ce niveau qu'engager l'Etat tunisien dans un processus de réforme et de modernisation de la gestion publique.

171. La Tunisie, ne fait, par cette disposition, que s'engager encore plus dans la rénovation de son cadre budgétaire, « *chantier qui s'accompagne de la diffusion de la culture de la performance et de la*

---

<sup>160</sup> La notion de gouvernance est une notion à contenu variable et flou. Déjà, Dominique TERRE écrit, dans ce sens, que « *Un mythe, c'est à la fois ce qui fait croire et ce qui fait agir : la gouvernance est bien un mythe, tout comme la transparence qui en est le corollaire. Il fonctionne parce qu'on y croit. On est immergé dans son opacité.* » Terre (D) : Le mythe de la gouvernance. In Mélanges en l'honneur du professeur Michel Germain. Paris LGDJ Lextenso. Lexis Nexis 2015. P812.

<sup>161</sup> La loi organique n°50 pour l'année 2015 qui date du 3 décembre 2015. JORT n°98 du 8 décembre 2015 p 3379.

*responsabilité* », comme le note Franck Mordacq<sup>162</sup>. Ce même auteur continu en notant que cette nouvelle culture « *doit se traduire par une plus grande liberté de gestion laissée aux responsables de programme qui appelle, en contrepartie, un meilleur contrôle. L'un des objectifs est de responsabiliser les gestionnaires sur les résultats des actions qu'ils conduisent, mais le contrôle démocratique sur l'argent public reste une exigence incontournable. Les différents contrôles doivent eux aussi s'adapter, trouver leur place sans pour autant empêcher les responsables opérationnels d'agir.* »<sup>163</sup>.

172. Cette nouvelle réflexion ou encore réforme de la gestion publique tendent à la recherche d'une gestion économe et efficace c'est-à-dire à introduire la logique de l'entreprise au détriment de développement du service public. Certes, comme le note Alain Gérard COHEN, « *on pourrait s'étonner que l'entreprise privée, avec tous ses défauts de fonctionnement que la crise vient de révéler, puisse servir de modèle à l'administration. Mais le gaspillage des deniers publics et la dette croissante de tous les Etats qui en est la conséquence, a également été soulignée par l'actualité. Loin des querelles idéologiques, la nécessité pour l'Etat de dépenser moins et mieux, ne fait de doute pour personne, quel que soit le régime politique. Les méthodes...même si elles sont issues d'une philosophie libérale et anglo-saxonne, sont appliquées aujourd'hui en Chine comme en Russie, en Afrique comme au Moyen Orient, sans aucune réticence. Ne parle-t-on pas d'ailleurs pour les désigner, des « normes et pratiques internationalement reconnues » ?* »<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Mordacq (F) : « Nouvelle gestion publique, le temps des apprentissages in Perspective : Gestions publiques n°19,- juillet 2006.

<sup>163</sup> Idem.

<sup>164</sup> Cohen (A.G) : Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics, politiques et management public vol 27-2-2010 p1. <http://pmp.revues.org/2271>

173. Dans sa conclusion, Alain Gérard COHEN note que « *Gérer l'Etat au plus près d'une entreprise, n'est ni une prise de position idéologique, ni un vœu pieux. C'est avant tout une question de bon sens, qu'aucun régime politique ne peut vraiment refuser. Qui peut sérieusement contester, surtout dans les temps difficiles qui sont les nôtres, qu'il n'est pas possible de faire n'importe quoi avec l'argent des contribuables ou celui des donateurs et qu'un minimum de règles qui inspirent la gestion privée doit s'imposer à l'Etat.* »<sup>165</sup>.

174. Toutefois, faut-il préciser que gérer l'Etat en tant qu'entreprise n'est pas une garantie de bonne gestion publique parce qu'une entreprise peut être aussi mal gérée. Le critère de la bonne gestion s'évalue par rapport au critère de l'efficacité.

175. Aujourd'hui, plus que jamais, on constate la force d'un courant de modernisation de l'Administration, auquel aucun pays ne peut se soustraire. Ce courant de modernisation exige un système de contrôle de gestion. Dans ce sens, Abdelkader ZGOLLI, premier président de la Cour des Comptes en 2012, « *a fait savoir que la gestion des fonds publics, conformément aux principes de la bonne gouvernance, exige la mise en place d'un système de contrôle de gestion cohérent des deniers publics, dans lequel la cour des comptes doit jouer un rôle central en tant qu'institution juridictionnelle bénéficiant de toutes les garanties d'indépendance.* »<sup>166</sup>.

176. Les constituants tunisiens n'ont pas démenti cette réclamation. C'est ainsi que la Constitution a institutionnalisé le contrôle de la

---

<sup>165</sup> Cohen (A.G) : Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics, politiques et management public vol 27-2-2010 p1. <http://pmp.revues.org/2271>.

<sup>166</sup> Colloque organisé par la Cour des Comptes en partenariat avec le PNUD un colloque ayant pour thème : « *La juridiction financière : appui à une gestion rationnelle des finances publiques et exigence d'une bonne gouvernance* » le jeudi 12 avril 2012 à l'hôtel Novotel Tunis.

bonne gestion des deniers publics en confiant ce contrôle à l'institution de la Cour des Comptes. La Constitution de 27 janvier 2014 a constitutionnalisé le principe de contrôle de la bonne gestion de l'argent public dans son article 117. Cette mission était déjà confiée à la Cour des Comptes par l'ancienne réglementation<sup>167</sup>. Cet article dispose que : « *La Cour des comptes contrôle la bonne gestion de l'argent public conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence.* ».

177. Etymologiquement, « *le mot contrôle vient de terme contre-rôle, c'est à dire un registre tenu en double par rapport auquel on apprécie la conformité du rôle vérifié et qui en constitue la norme. Le contre-rôle est, donc, un document destiné à garantir l'authenticité et la conformité du contenu d'un rôle (liste de contribuables, de passagers...).* Ainsi, « *dès lors qu'il y a rapprochement comparatif de deux termes dont l'un est apprécié par référence à l'autre, il y a contrôle, quelle que soit la nature de la norme* »<sup>168</sup>.

178. Pour LALANDE, dans son dictionnaire philosophique, il existe cependant une signification anglaise selon laquelle, contrôler c'est « *diriger, avoir la haute main sur une affaire* »<sup>169</sup>.

179. Pour Charles EISENMANN « *un contrôle est l'opération qui consiste à vérifier si des objets concrets sont conformes ou ne sont pas conformes au schéma idéal d'un objet correct, tel que le dessine une norme que l'on peut appeler norme de contrôle* ». Ainsi, le contrôle « *exprime et sanctionne le principe de la légalité et rien d'autre* ». « *Le*

---

<sup>167</sup> La loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des Comptes telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008. JORT. N° 10 février 2008. Page 572.

<sup>168</sup> Ben Letaïef (M) : L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie, Paris, L'Harmattan 1989. p38.

<sup>169</sup> Idem

*simple et vrai contrôle » c'est « la pure et simple application à un objet concret d'une norme de contrôle prédéfinie. ».*<sup>170</sup>

180. Dans cette optique, la notion de contrôle apparaît inséparable du phénomène normatif. Sans norme, point de contrôle. Il s'agit d'une conception qui établit le contrôle dans les limites strictes du contrôle de la légalité.<sup>171</sup> En anglais, le mot « control » signifie, à la fois autorité, pouvoir de maîtrise et de direction, et opérations de vérification. Il désigne le « *pouvoir d'empêcher, ensuite le pouvoir de guider et enfin, en tout dernier lieu, le pouvoir de stimuler* »<sup>172</sup>. Ainsi défini, le contrôle a une conception francophone et une autre anglo-saxonne. Les deux conceptions se rejoignent en finances publiques car on contrôle pour empêcher les dérives financières publiques.

181. En lisant la loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des Comptes telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970, la loi organique n° 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique n° 2001-75 du 17 juillet 2001 et par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008, on ne trouve aucune référence à la notion de la bonne gestion de l'argent public<sup>173</sup> mais ceci ne veut

---

<sup>170</sup> Eisenmann (C) : Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale. Paris. LGDJ. 1948 p167.

<sup>171</sup> Eisenmann (C) : Le droit administratif et le principe de légalité. EDCE. 1957. n°11. p25.

<sup>172</sup> Lescuyer (G) : Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées. Paris. LGDJ. 1959. p37.

<sup>173</sup> A- De la compétence de la Cour des comptes ART.3- (Modifié par la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008) La Cour des Comptes a compétence pour examiner les comptes et la gestion : 1) de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics dont le budget est rattaché pour ordre au budget de l'Etat ;2) Des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques ainsi que de tous organismes quelle que soit leur dénomination dans lesquels l'Etat ou les collectivités locales détiennent, directement ou indirectement, une participation en capital. ART.4- (Modifié par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970 et par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008) La Cour des Comptes ; 1) juge les comptes des comptables publics. Un décret définira les comptables publics dont les comptes sont obligatoirement soumis à la juridiction de la Cour. Néanmoins, les comptes des collectivités et établissements publics peuvent être

pas dire que la bonne utilisation des deniers publics n'est pas l'objectif directeur de la mission de cette institution constitutionnelle.

182. La Constitution n'a fait qu'entamer une réforme qui ne peut être réussie qu'une fois mis en place des textes d'application et un environnement institutionnel qui croit en ces nouvelles valeurs et principes parmi lesquels figure le principe de la bonne gouvernance de l'argent public.

183. Toujours selon l'article 117 de la Constitution, le contrôle de la bonne gestion doit s'exercer par la Cour des Comptes en respectant trois principes qui ne sont que la légalité, l'efficacité et la transparence.

184. Le principe de légalité oblige la politique et l'administration financière publique à respecter un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial (obligation de l'administration de respecter le droit). La légalité des finances publiques garantit principalement leur prévisibilité et leur contrôle en toute fiabilité<sup>174</sup>.

185. L'efficacité, comme l'écrivent William DUMAZY et Alain TROSCH<sup>175</sup> requiert de définir les effets obtenus par rapport aux finalités et objectifs assignés.

186. Quant à la transparence des finances publiques<sup>176</sup>, elle est définie par « l'information claire du public sur la structure et les

---

arrêtés par l'autorité administrative supérieure sauf le pourvoi des parties intéressées devant la Cour ou le droit d'évocation à l'initiative de la Cour.

2) exerce une mission de surveillance générale sur les gestionnaires des finances publiques.

<sup>174</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance, Fiscal Studies, n° 3, Eschborn, 2006. Cité par Stefan Leiderer et Peter Wolf in Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière Annuaire suisse de politique de développement VOL26 n°2 2007 <http://aspd.revues.org/142>

<sup>175</sup> Dumazy (W) et Trosch (A) : La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics, in Revue Pyramides 2000-1 <http://pyramides.revues.org/585>

*fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires.»<sup>177</sup>.*

187. La transparence des finances publiques renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités, ce qui a pour avantages d'abaisser le coût de l'emprunt et d'inciter un public bien informé à soutenir plus fermement des politiques macroéconomiques saines. Inversement, une gestion non transparente des finances publiques peut être déstabilisatrice et génératrice d'inefficiences et d'iniquités. Elle encourage les dépenses inappropriées, inutiles et liées à la corruption. En outre, elle réduit la légitimité et l'impact des initiatives de lutte contre la pauvreté. Ainsi, les fonctions des différents organes de l'Etat et la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les divers niveaux de l'administration doivent être clairement établies. Des informations budgétaires, à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile et la terminologie budgétaire est bien expliquée. Sans transparence des informations, aucune pression ne s'exerce pour améliorer le résultat.

188. Ces principes de la gouvernance financière sont à la base de plusieurs réformes de la normativité budgétaire dans le monde. Ces principes se présentent de jour en jour comme des standards universels <sup>178</sup>. La normativité budgétaire tunisienne cherche à s'enraciner dans la nouvelle tendance de gouvernance comme le veut

---

<sup>176</sup> [http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/08/03/2012\\_1645/les\\_standards\\_internationaux\\_de\\_la\\_bonne\\_gouvernance](http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/08/03/2012_1645/les_standards_internationaux_de_la_bonne_gouvernance)

<sup>177</sup> Kopits (G) et Graig (J), 1998, Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper N° 158

<sup>178</sup> L'idée de la mondialisation et de standardisation se développe de jour en jour. Déjà, Hatem M'Rad parle de la gouvernance mondiale et de la société civile mondiale dans son article « Gouvernance mondiale et dialogue des cultures et des civilisations ». In La diversité dans le droit. Mélanges en l'honneur de Kalthoum Meziou-Dourai. Tunis CPU.2013 pp 723-741.

la Constitution tunisienne qui a mis en place de nombreuses innovations.

189. A cet égard, Ahmed ESSOUSSI note, dans le rapport introductif de colloque portant sur la nouvelle Constitution financière, que : « *La Constitution du 27 janvier 2014 a introduit de nombreuses innovations dans le système financier public tunisien. Elle a entendu œuvrer pour une démocratie financière fondée sur l'équilibre et la pluralité des pouvoirs et sur une nouvelle gouvernance financière publique faite de transparence, de sincérité, d'efficacité et de redevabilité. Les nouvelles valeurs entendent appuyer les anciens principes avec, comme ultime objectif, le bon usage mais également la protection des deniers publics.* »<sup>179</sup>.

190. A mon humble avis, le texte de la Constitution tunisienne est un texte qui s'inscrit dans les nouvelles tendances de la gestion publique marquées par la recherche de l'efficacité et la transparence mais le problème reste au niveau de la culture de la société. Le texte de la Constitution à lui seul est insuffisant, il a besoin d'une nouvelle culture à la fois de citoyen et de l'entreprise. Une culture de transparence et un comportement civique peuvent contribuer fortement à la mise en place de la Gouvernance publique.

191. Le texte de la Constitution en tant que texte juridique doit contribuer au changement de la société<sup>180</sup>. La Constitution ainsi que les institutions qu'elle met en place doivent chercher à instaurer une nouvelle culture de transparence afin de fonder la confiance de citoyen

---

<sup>179</sup> Essoussi (A) : Rapport introductif de 16<sup>ème</sup> colloque international organisé par l'unité de droit constitutionnel et fiscal maghrébin Portant sur La nouvelle constitution financière Les 10 et 11 novembre 2017 à la Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse. (Document inédit).

<sup>180</sup> Hédi BEN MRAD note, dans ce sens, que « *La Constitution comme pacte politique fondamental répugne la dispersion des forces et des efforts et mérite respect, noblesse d'esprit et dévouement. Mais, ne peut écrire une Constitution qui veut. Son noble esprit dépasse sa technicité, car au-delà de l'ordre normatif qu'elle établit, la Constitution est aussi, et peut être plus fondamentalement, un ordre de valeurs.* » BEN MRAD (H) : La problématique constitutionnelle de la transition. In La transition démocratique en Tunisie. Etats des lieux. Sous direction de REDISSI (H), NOUIRA(A) et ZGHAL (A). Tunis, Diwen éditions2012, p21.

dans les pouvoirs publics et leur gestion des deniers publics qui restent entre autres les deniers du citoyen-contribuable. La mise en œuvre de la Constitution en matière de la bonne utilisation des deniers publics a besoin des institutions et d'un arsenal juridique mais et surtout de la prise de conscience par le citoyen de sa contribution dans la vie budgétaire de l'Etat.

192. La norme budgétaire, en tant que norme juridique qui édicte une conduite des pouvoirs publics en matière des recettes et des dépenses, peut avoir un effet immédiat sur le comportement de citoyen.

193. La Constitution de 2014 qui vient annoncer la naissance de la deuxième République en Tunisie, a besoin de textes d'application pour sa mise en œuvre. Dans sa dimension budgétaire, la Constitution a mis l'accent sur la question de contrôle de constitutionnalité de la loi de finances qui relève de la compétence de la Cour Constitutionnelle. Cette protection de la norme budgétaire peut conforter la sécurité de contribuable contre tout abus du pouvoir législatif ou encore du pouvoir exécutif. La sécurité juridique de citoyen-contribuable est recherchée afin de renforcer la confiance entre le citoyen et le pouvoir.

194. La confiance des citoyens dans les pouvoirs publics est un facteur fondamental pour assurer la sécurité et la stabilité. C'est un préalable à la bonne gouvernance. Il faut, pour instaurer et préserver cette confiance, un engagement des pouvoirs publics à mettre en œuvre la nouvelle Constitution tunisienne. A ce titre, un projet de la loi organique relative au budget a été élaboré, tout comme d'autres textes, notamment le projet de loi organique relative à la Cour des Comptes alors même que loi relative à la Cour Constitutionnelle a été adoptée. Ces nouvelles lois qui s'annoncent comme les fondements de la deuxième République visent à confirmer et à protéger, entre autres, la normativité budgétaire en tant que normativité juridique.

## **Paragraphe 2 : La confirmation législative de la juridicité de la normativité budgétaire**

195. La confirmation législative du caractère juridique de budget est faite par la loi organique du budget, la première loi adoptée sous l'égide de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. En effet, l'Etat tunisien a eu sa première Constitution budgétaire en 1960 ensuite remplacée par celle de 1967.
196. Aujourd'hui, une nouvelle loi organique de budget, visant à la rendre compatible avec la nouvelle Constitution tunisienne et à insérer la logique de gouvernance, est en chantier. En attendant la mise en place de la nouvelle loi organique de budget, la situation actuelle est marquée par l'inconstitutionnalité.
197. Le retour à la loi organique de budget de 1960 et celle de 1967 nous apporte un éclairage précieux sur l'évolution de la réglementation budgétaire en Tunisie.

### **A. La loi organique de budget de 1960**

198. Cette période a été marquée par l'adoption d'une première loi organique du budget qui date du 12 mars 1960. Il n'est pas sans intérêt de noter que cette loi est la première loi émise par l'Assemblée Nationale tunisienne ; c'est ce qui affirme l'intérêt particulier de la matière budgétaire. Les pouvoirs publics de l'époque ont été convaincus par le fait que l'établissement de l'Etat et l'ordre juridique nécessite la réglementation de la norme budgétaire. L'adoption de la loi organique de budget était une manière de déclarer la souveraineté budgétaire tunisienne.
199. La normativité budgétaire est une normativité juridique et relève, ainsi, de l'ordre normatif en général. Toutefois, la normativité budgétaire, en Tunisie comme dans d'autres systèmes, jouit d'une

réglementation spécifique comme l'a annoncé la première loi organique de budget ; celle de 1960.

200. Avec la loi organique du budget, il paraît clair que la réglementation juridique du budget a changé. En effet, le budget n'est plus régi par la réglementation coloniale mais par une loi organique *« située, dans l'ordre juridique, entre la constitution et la loi ordinaire, elle revêt un caractère plus solennel, engageant l'ensemble des pouvoirs constituants responsable de la marche de l'Etat. »*<sup>181</sup>.

201. Cette loi organique de budget qui fût la première loi votée par l'Assemblée Nationale, sous l'égide de la Constitution de la Tunisie indépendante, confirme, dès ses premiers articles, le principe de l'autorisation législative de budget. Toutefois, malgré la présence de cette loi organique *« l'essentiel des règles appliquées en comptabilité publique, issues du décret de 1906, sont restées en vigueur jusqu'au 31 décembre 1973, date de la promulgation du code de la comptabilité publique »*<sup>182</sup>. Les réformes de la réglementation tant budgétaire, comptable que fiscale ne peuvent pas être brutales mais prennent du temps.

202. L'article premier de la loi n°60-1 du 12 mars 1960 portant loi organique du budget dispose que *« la présente loi a pour objet, par application des articles 33, 34,35 et 36 de la constitution, de déterminer, d'une part, les conditions dans lesquelles la loi de finances est élaborée, présentée au vote de l'Assemblée Nationale et exécutée, et d'autre part, le mode de règlement du budget. »*. En application de l'article précité, l'article 2 dispose que *« la loi de finances :*

*1- prévoit l'ensemble des ressources de l'Etat et autorise leur perception ;*

---

<sup>181</sup> Essoussi (A), Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit p20.

<sup>182</sup> Essoussi (A) : Finances publiques, Tunis, Editions Latrach, 2013. p 207.

2- *prévoit l'ensemble des dépenses de l'Etat et en arrête le montant.*».

203. Ces deux premiers articles confirment le caractère législatif de la norme budgétaire. Cette confirmation de la loi organique de budget tunisienne témoigne de l'importance de la matière budgétaire mais aussi de l'attachement au caractère législatif de budget. Cette loi organique du budget a été jugée comme étant un texte « *extrêmement bref et laconique : 15 articles seulement, d'ailleurs fort courts pour la plupart, qui se bornent très souvent à faire allusion à une notion non définie, où à poser une norme en termes très généraux sans en préciser le détail pourtant parfois fort important.* »<sup>183</sup>. Ainsi jugée par la doctrine, et devant la nature organique de cette loi, l'Assemblée Nationale se trouvait dans l'impossibilité, « *d'abroger sans la remplacer une disposition organique. Il ne peut y avoir de vide juridique qui aboutirait à paralyser le fonctionnement des pouvoirs publics ou de l'un d'entre eux.* »<sup>184</sup>. Le législateur tunisien a adopté une loi organique du budget qui date du 8 décembre 1967 en remplacement de celle de 1960.

## **B. La loi organique de budget de 1967**

204. La première question qui nous préoccupe c'est de savoir la raison d'être de cette loi organique du budget surtout que sept ans seulement sont passés à la promulgation de la première LOB. Comparé au cas français<sup>185</sup> la période de 7 ans n'est pas assez longue pour qu'on

---

<sup>183</sup> Bockel (A) : les « règles d'or » du budget et les pays en voie de développement : l'exemple de la loi organique du budget en Tunisie. RSF 1967. p 481.

<sup>184</sup> Emiel (H) : Les lois organiques. RDP 1984. p 418.

<sup>185</sup> Pour ce qui est du cas français il faut bien préciser que « *L'ordonnance organique du 2-1-1959 relative aux lois de finances est un texte d'une exceptionnelle pérennité, n'ayant connu en plus de trente cinq ans que deux*

arrive à abroger l'ancienne loi organique du budget et promulguer une autre. Ainsi, on ne peut pas évoquer le facteur temps comme raison pour la mise en place d'une nouvelle LOB.

205. Les raisons d'être de cette loi organique résident dans trois préoccupations qui ont été clarifiées par le rapporteur du projet de cette LOB. En se fondant sur le rapport relatif au projet de LOB Ahmed ESSOUSSI écrit : « *La rédaction de ce nouveau texte obéissait, selon le rapporteur du projet à 3 préoccupations : La première étant de compléter la loi organique de 1960 afin de lui assurer une plus grande force juridique, d'affiner tout en clarifiant les formes de présentation où de fixer de nouvelles règles juridiques plus exigeantes ouvrant à l'assemblée des possibilités de contrôle plus étendues. La seconde étant de permettre la présentation du budget de manière plus détaillée, gage d'une connaissance plus approfondie du budget par l'assemblée. Enfin, la troisième préoccupation était la réalisation d'une liaison plus tangible entre le budget, les plans et le budget économique à seul dessein que le budget de l'Etat devienne un instrument d'exécution de la politique générale.* »<sup>186</sup>.

206. La nouvelle loi organique ne s'attarde pas dans la confirmation du caractère législatif de budget. En effet, son article premier dispose que « *la loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique.* ».

---

*modifications de surcroît sur des points mineurs* » Ahmed Essoussi et Joël Molinier- Le cadre budgétaire des politiques publiques, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse. 1998.

<sup>186</sup> Essoussi (A), Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, op cit, p 11.

207. Il s'avère, tout à fait, claire que le budget prend la forme législative, en Tunisie, (La loi de finances) qui est réglementée d'une façon particulière. (La loi organique de budget).
208. Cette loi organique a connu, elle aussi, des réformes ; les plus importantes sont celles de 25 novembre 1996 et de 13 mai 2004<sup>187</sup> parce qu'elles sont des réformes d'ensemble qui ont cherché à établir une réforme d'optique pour les finances publiques. Ces réformes ont essayés d'instaurer un nouveau principe à savoir le principe de transparence mais aussi à fonder la gestion budgétaire par objectif.
209. La transparence budgétaire mais aussi la plénitude de l'information financière s'annoncent comme les objectifs de la réforme d'ensemble<sup>188</sup> de 1996 se trouvent encore confirmées par celle de 2004. Ces réformes visent à faciliter la lisibilité de la loi de finances, l'acte portant le budget, et rendent l'information budgétaire plus transparente. Elles visent à faciliter la prise de décision budgétaire par le souverain budgétaire.
210. La souveraineté budgétaire qui s'exprime par la liberté et l'aptitude d'édicter une norme budgétaire, sous l'égide de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959, est monopolisée, textuellement, par la Chambre des Députés car seule la loi autorise l'encaissement des recettes et la réalisation des dépenses. A cet égard, l'alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution tunisienne de 1959 disposait que : « *La loi autorise les recettes et les dépenses de l'Etat dans les conditions prévues par la loi organique du budget.* ».

---

<sup>187</sup> Cette réforme est faite dans l'objectif d'harmoniser la loi organique de budget avec les nouvelles dispositions constitutionnelles introduites avec la réforme constitutionnelle du 1<sup>er</sup> juin 2002 dont l'un des apports fondamentaux est la consécration du bicameralisme. Malgré la mise en place du bicameralisme, la chambre des députés préserve la priorité dans l'examen de projet de la loi de finances tel que le dispose l'article 27 nouveau de la loi organique de budget de 1967.

<sup>188</sup> Le rapport général relatif au projet du budget général de l'Etat de 1997.

211. Cette monopolisation est toujours conservée par la Constitution tunisienne de 27 janvier 2014. En effet l'article 66 dispose que : « *La loi fixe les recettes et dépenses de l'État conformément aux conditions édictées par la loi organique du budget. L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte les projets de loi de finances et le règlement du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget.* ».

212. Toutefois, la réalité pratique était autre sous l'égide de la Constitution de 1959. En effet, le texte constitutionnel était vidé par la loi organique de budget en raison des restrictions apportées aux pouvoirs de la Chambre des Députés. L'article 31 de la loi organique de budget qui dispose qu'« *aucun article additionnel et aucun amendement à un projet de loi de finances ne peuvent être présentés s'ils ne tendent à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à augmenter une recette. Toute proposition de dépenses nouvelles doit être assortie d'une proposition de recettes correspondantes ou d'une proposition d'économie, d'égal montant, sur l'ensemble des dépenses. Les articles additionnels ou amendements, qui contreviennent à ces dispositions, sont disjoints de plein droit.* ». Cette règle d'irrecevabilité financière a, depuis la révision constitutionnelle effectuée par la loi constitutionnelle n°2002-51 du 1<sup>er</sup> juin 2002, une base constitutionnelle. En effet, l'article 28 §3 de la Constitution de 1959 disposait que « *les projets de lois présentés par les membres de la chambre des députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une réduction des ressources publiques ou une augmentation des charges, ou de dépenses nouvelles. Ces dispositions s'appliquent aux amendements apportés aux projets de lois.* ». Cela constitue une limite aux pouvoirs des parlementaires comme en France<sup>189</sup>. Le phénomène de dépérissement des pouvoirs parlementaires en matière budgétaire a marqué l'institution parlementaire tunisienne sous l'égide de la Constitution de 1959. De

---

<sup>189</sup> En France, la règle de l'irrecevabilité n'était pas de valeur constitutionnelle jusqu'à la V<sup>ème</sup> République.

plus, on peut affirmer que le phénomène de mimétisme ne manque pas de marquer la législation budgétaire tunisienne.

213. Cette règle d'irrecevabilité financière relève du principe de l'hégémonie du pouvoir exécutif mais aussi du réalisme car la matière des finances publiques peut échapper aux parlementaires tunisiens qui n'ont pas une assistance technique en la matière. En outre, cette règle cherche à garantir l'équilibre budgétaire dont dépend, en dernière analyse, la continuité de l'Etat. Cet objectif de continuité est l'objectif de tout l'ordre budgétaire. Cette restriction de pouvoir d'amendement de la Chambre des Députés en matière budgétaire qui régnait sous l'égide de la Constitution de 1959 n'avait pas la même ampleur qu'elle avait avant la réforme de 25 novembre 1996 qui a délimité le contenu de la loi de finances.

214. Eriger une telle restriction en une règle constitutionnelle a fait que le pouvoir normatif dans l'organisation constitutionnelle tunisienne était régi par un impératif budgétaire ; celui de l'équilibre. Toutefois, cette restriction ne concerne pas les projets de loi présentés par le gouvernement.

215. Le texte constitutionnel a bien spécifié que cette restriction ne concerne que la Chambre des Députés qui est la chambre représentative ; comme si cette chambre est hors du jeu budgétaire ou encore c'est un aveu constitutionnel de l'inaptitude de la Chambre des Députés dans le domaine budgétaire. Or, cet aveu est tout à fait contradictoire avec le principe de l'autorisation législative de budget.

216. En contrepartie de ces restrictions, il importe de signaler que le pouvoir exécutif, chapoté par le Président de la République et assisté par un gouvernement<sup>190</sup>, a la mainmise sur le pouvoir budgétaire tant

---

<sup>190</sup>L'article 37 de la Constitution dispose, dans ce sens, que : « *le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République assisté d'un gouvernement dirigé par un premier ministre* ».

au niveau de la préparation que de l'exécution de la loi de finances comportant le budget de l'Etat. Ce paradoxe peut trouver justification dans le fait que l'exécutif est plus proche des affaires courantes de l'Etat et maîtrise les procédés techniques de cette matière.

217. En outre, le Président de la République, garant de fonctionnement régulier des pouvoirs publics selon l'article 41 de la Constitution de 1959<sup>191</sup>, détient des pouvoirs exceptionnels en cette matière qui sont justifiés par la recherche de la continuité de l'Etat. Ainsi, la souveraineté budgétaire est détenue en principe par la Chambre des Députés, représentant légal de peuple, mais si la continuité de l'Etat se trouve menacée, le Président de la République était autorisé constitutionnellement à prendre les choses en mains<sup>192</sup> y compris le pouvoir d'édicter la norme budgétaire c'est-à-dire la compétence normative en matière budgétaire. En effet, c'est dans ce sens qu'on doit comprendre les décrets mettant en vigueur le budget par tranches trimestrielles en cas de non-intervention de la Chambre des Députés avant le 31 décembre de l'année<sup>193</sup>.

218. Quant aux décrets d'avances, les décrets de transfert, les décrets de virement, les décrets ouvrant des crédits supplémentaires ; ils ne sont que des actes de nature différente qui autorisent des opérations budgétaires et assurent des mouvements exceptionnels des deniers publics.<sup>194</sup> La plupart de ces dispositions portent des corrections à la

---

<sup>191</sup> Cet article dispose que : « *Le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect de la constitution et des lois ainsi que de l'exécution des traités. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels et assure la continuité de l'Etat* »

<sup>192</sup> Voir l'article 46 de la Constitution tunisienne de 1959 relatif aux pouvoirs de crise.

<sup>193</sup> Le dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution dispose que : « *Le budget doit être adopté au plus tard le 31 décembre. Si, passé ce délai, les deux Chambres ne se sont pas prononcées, les dispositions des projets de loi de finances peuvent être mises en vigueur par décret, par tranches trimestrielles renouvelables.* »

<sup>194</sup> Le clivage acte opératoire/ acte normateur trouve sa concrétisation.

conduite budgétaire déjà émise par la loi de finances initiale et dans un objectif d'assurer la continuité de l'Etat.

219. C'est, donc, l'impératif de la continuité de l'Etat qui gouverne toute la normativité budgétaire ; un impératif vital et directeur de cette normativité tant en temps normal qu'en circonstances exceptionnelles.

220. Ce paradoxe résidant dans le fait que la matière est de nature législative alors que le pouvoir réel en cette matière est monopolisé par l'exécutif n'est finalement qu'apparent parce que les pouvoirs attribués au pouvoir exécutif ne sont qu'une garantie de la continuité de l'Etat en cas d'inaction du pouvoir législatif.

221. Les deux lois organiques de budget qui ont été promulguées à partir de l'indépendance ont confirmé le principe de l'autorisation législative de budget. Toutefois, elles n'ont pas réglementé le dépassement de l'autorisation législative de budget par le recours à la technique des tranches trimestrielles autorisées par décret. La mise en vigueur de budget par tranches trimestrielles n'est pas réglementée par les lois organiques de budget, chose qui nous invite à vérifier les raisons de l'absence de cette réglementation. Pourtant, ce type de dérogation est grave et exige une réglementation tout aussi sévère vue que la compétence budgétaire est une compétence étroitement liée à la notion de liberté et de la souveraineté de peuple.

222. La loi organique de budget n'a pas prévu l'hypothèse de dépassement de l'autorisation législative de budget. Le législateur budgétaire a-t-il marginalisé la réglementation de la solution proposée par la Constitution ?

223. Si le législateur tunisien a marginalisé cette réglementation c'est probablement parce qu'il n'a pas cru en la possibilité de la réalisation de cette hypothèse surtout que le dessein de partis politiques ne pouvait pas favoriser cette hypothèse. En effet, cette hypothèse constitutionnelle était une hypothèse d'école au moins devant la réalité politique de

l'avant 14 janvier 2014. Toutefois cette alternative devient de plus en plus possible avec le nouveau paysage politique de la Tunisie.

224. Les lois organiques se sont limitées à des corrections exceptionnelles qui peuvent toucher l'autorisation budgétaire initiale qui est de caractère législatif. Les corrections qui sont autorisées par le décret d'avances sont des dérogations au principe de l'autorisation législative de budget. Elles sont d'ordre technique et qui sont fondées sur le caractère prévisionnel de budget.

225. Ainsi, on peut comprendre que le législateur constitutionnel s'est procuré la compétence de disposer et d'organiser le dépassement de caractère législatif de l'autorisation budgétaire. Cette solution confirme encore une fois le caractère ou encore la valeur constitutionnelle du principe de l'autorisation législative de budget.

226. En pratique budgétaire tunisienne, on n'a jamais eu recours à cette technique. Cela se justifie par le jeu partisan qui était marqué par la domination d'un seul parti politique dès l'indépendance mais aussi la faiblesse des partis à l'opposition qui ne pouvaient pas bloquer le gouvernement à travers le refus de vote de budget ( d'origine gouvernementale). Toutefois, cette réalité relève de l'histoire de la Tunisie, aujourd'hui. Le dessein politique n'est plus ce qu'il était avant le 14 janvier 2011.

227. Sous l'égide de la Constitution de 27 janvier 2014, l'opposition joue un rôle plus important qu'autrefois. L'opposition jouit de moyens d'action pour pouvoir jouer son rôle en matière budgétaire. Les moyens les plus tangibles sont le droit de recours devant la Cour Constitutionnelle ainsi que la présidence de la Commission des finances<sup>195</sup>.

---

<sup>195</sup> Voir infra, les paragraphes 761 et suivants relatifs au rôle de l'opposition.

## **Section 2 : La signification juridique de la normativité budgétaire**

228. Se prononcer sur la signification juridique de la normativité budgétaire permet de mieux comprendre son régime juridique présenté comme particulier.

229. La doctrine budgétaire classique s'est interrogée sur la signification juridique de budget. Cette signification attire encore l'attention de la doctrine budgétaire moderne. C'est une question fondamentale qui permet de comprendre la particularité de la norme budgétaire. En effet, la signification juridique de la normativité budgétaire n'est pas une évidence mais elle a besoin d'une démonstration qui cherche à vérifier la nature et la fonction juridique de la norme budgétaire.

### **Paragraphe 1 : La nature juridique de la norme budgétaire**

230. Dès 1907, Gaston JEZE a posé la problématique de la juridicité du budget dans un article intitulé « *Le budget au point de vue juridique : essai d'une théorie générale* », il affirmait que « *Dans la plupart des Etats modernes, le budget n'est pas uniquement une évaluation arithmétique d'ordre financier ; il a une signification juridique ; tout le monde le reconnaît. Quand il s'agit d'exprimer cette signification juridique, les divergences apparaissent.*»<sup>196</sup>. Cette affirmation énonce la perplexité de la question de la signification juridique de budget dans la doctrine budgétaire classique.

---

<sup>196</sup> Jèze (G) : le budget au point de vue juridique. RSLF 1907 pp 329-330.

231. En répondant à la question : « Quelle est la nature juridique du budget ? » Gaston JEZE écrivait : « *trois théories sont en présence : 1°- D'après les uns, le budget formule des règles juridiques ; c'est une loi proprement dite ; 2°- d'après d'autres, le budget est tantôt une loi, tantôt un acte particulier, un acte d'administration ; 3°- d'après d'autres enfin, le budget n'est jamais une loi.* »<sup>197</sup>. Cet auteur a présenté les courants doctrinaux qui ont réfléchi sur la question de la signification juridique. Ces réflexions ont été très diversifiées.

232. Pour trancher la controverse, il faut vérifier les critères de la norme juridique dans la norme budgétaire mais c'est là que réside toute la difficulté. En effet, Michel VIRALLY écrivait que : « *Poursuivre une définition du droit est une entreprise désespérante.* »<sup>198</sup>. Dans ce même sens, Jacques LECLERC affirmait que : « *le droit est une des réalités les plus importantes de la vie sociale. Tout le monde en parle et chacun a l'impression de bien savoir de quoi il parle. Le code civil, c'est du droit ; la Constitution aussi. Mais, lorsqu'il s'agit de le définir exactement, d'en définir l'objet, le domaine et les signes caractéristiques qui font du droit une réalité différente de toutes les autres réalités sociales, l'accord ne parvient plus à se faire, et chaque juriste y va de sa définition* »<sup>199</sup>. La difficulté de la définition ne veut pas dire que la doctrine ne s'est pas mise d'accord sur le fait que la règle juridique se distingue par le caractère général, abstrait et obligatoire. La règle juridique est une règle générale, abstraite et obligatoire qui édicte une conduite et qui peut être invoquée à l'appui d'un recours juridictionnel.

---

<sup>197</sup> Jèze (G) : le budget au point de vue juridique. RSLF 1907, p 330.

<sup>198</sup> Amssek (P) : La phénoménologie et le droit, APD 1972. p 186.

<sup>199</sup> Leclerc (J) : Du droit naturel à la sociologie, t. I. Paris Spes 1960, p 53 cité par Paul Amssek : La phénoménologie et le droit, APD 1972. p 186.

233. La question de la nature juridique de la norme budgétaire pose encore des problèmes au niveau des ses implications surtout concernant son contentieux. Le Président René ODENT énonce que *« la violation des règles budgétaires ne peut, sauf texte formel contraire, être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Les règles budgétaires ne sont, en effet, pas considérées par la jurisprudence comme ayant le caractère de règles de droit. »*<sup>200</sup>. En se fondant sur cet élément René ODENT considérait, comme l'écrit Gaston JEZE, que *« Le budget ne peut guère avoir de signification juridique ; c'est, avant tout, une évaluation d'ordre financier »* c'est un *« tableau général financier des ressources de l'Etat. »*<sup>201</sup>. Selon ce courant doctrinal, le budget peut être assimilé à un document comptable et financier et non à une règle de droit<sup>202</sup>.

234. Une telle affirmation prive le contenu de la norme budgétaire de toute signification juridique. Toutefois, un autre courant doctrinal représenté par Léon DUGUIT fait la différenciation entre la signification juridique de budget des recettes et celle de budget des dépenses. C'est ainsi que Léon DUGUIT énonçait que *« les critères formels doivent être absolument laissés de côté. En se plaçant au seul point de vue du contenu du budget, cet auteur propose de distinguer le budget des recettes et le budget des dépenses. »*. En effet, *« Le budget des dépenses n'est jamais une loi. C'est un acte administratif »* alors que *« Le budget des recettes est tantôt une loi tantôt une simple opération administrative.... Le budget, en tant qu'il renouvelle des impôts déjà existants, est certainement un acte législatif comme l'acte qui créerait de nouveaux impôts. Quant à la partie du budget des*

---

<sup>200</sup> Odent (R) : Cours de contentieux administratif à l'IEP de Paris, les cours du droit, 1976-1981, p 1923 cité par Yann Durmarque, Le conseil d'Etat et l'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 RFFP 2000 n° 70 p 92.

<sup>201</sup> Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique. RSLF 1907. p 333.

<sup>202</sup> Bertrand (A) : Les dispositions législatives non prescriptives, thèse soutenue à l'université des sciences sociales Toulouse I, 2000.

*recettes où sont évalués les revenus des domaines de l'Etat, c'est une simple opération administrative : il n'y a pas là de règle générale. »<sup>203</sup>.*

235. L'opinion admise, au début de 20<sup>ème</sup> siècle, par la grande majorité des jurisconsultes des Etats français, allemand et italien est que « *le budget n'est jamais une loi, sans qu'il y ait à distinguer entre le budget des recettes et le budget des dépenses, quelle que soit la législation de l'Etat considéré touchant l'annalité de l'impôt* » mais, comme l'écrivait Gaston JEZE « *si l'on va au fond des choses, on constate que les formules employées sont très vagues. Certains affirment que le budget est un acte d'administration ; mais ils font simplement entendre par là que le budget n'est pas une loi proprement dite. Ils ne disent pas quelle est, d'une manière positive, la nature de cet acte d'administration.* »<sup>204</sup> .

236. Aujourd'hui, Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE considèrent que le budget prend la forme d'une loi mais se distingue par ses effets. Ils affirment que « *Le champ d'application de l'autorisation budgétaire est en effet limité, parce qu'elle définit des rapports d'ordre interne entre Parlement et Gouvernement. Elle permet à l'Exécutif d'effectuer une recette ou d'exécuter une dépense, mais elle ne peut avoir pour effet de modifier les situations juridiques et les règles de droit en vigueur.* »<sup>205</sup> . Ces mêmes auteurs ajoutent que « *la notion de budget est à la fois ambiguë et évolutive. Elle est ambiguë d'une part, parce qu'un budget*

---

<sup>203</sup> Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique op cit 332.

<sup>204</sup> Louis Delbez note que « *Le budget est donc un acte d'administration, mais parce qu'il s'agit d'un acte administratif extrêmement important, c'est à la plus haute autorité du pays, c'est au parlement, que le soin en sera confié* » Eléments des finances publiques, Paris Pedone 1955 p 15. Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique. op cit, p 331-332.

<sup>205</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) ET Lassale (J-P) : - Finances publiques. Op cit, p 270-271.

*est un instrument financier et comptable, auquel il faut donner une forme juridique. A proprement parler, comme l'ont fait remarquer P-M. Gaudemet et J. Molinier, un budget n'est pas un acte juridique. La définition de son contenu laisse subsister une ambiguïté sur sa forme. »<sup>206</sup>.*

237. En parlant de la portée de dépense, Vincent DUSSART note qu' « *en évoquant la portée de l'autorisation budgétaire, on sous-entend que la loi de finances n'est pas une loi impérative, ce qui pourrait constituer un paradoxe. Cependant, ces termes signifient que les dispositions qu'elle édicte sont susceptibles de variations ou d'une application souple.* »<sup>207</sup>.

238. Il n'est pas aisé de trancher en faveur de la juridicité de la norme budgétaire ou sa non- juridicité. Cet embarras est dû à la complexité du budget même, à son identité ambivalente et son contenu double. Cette nature complexe provient, en fait, de la complexité du budget qui comporte en soi deux composantes : les recettes et les dépenses. C'est pourquoi, déjà, la doctrine, en traitant de cette question, distingue entre le budget des recettes et le budget des dépenses. Ce clivage est admis par la doctrine. La nature de la norme varie selon son objet (recettes ou encore dépenses).

## **A. La nature juridique des recettes budgétaires**

239. La nature juridique de budget public est une question qui a beaucoup préoccupé les classiques et continue à préoccuper les modernes. A cet égard, Paul AMSELEK revient sur la nature juridique de budget public, dans son article « *Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes* » où il note, tout en parlant de budgets publics, que « *ces budgets autorisent bien les opérations de dépenses,*

---

<sup>206</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) ET Lassale (J-P) : - Finances publiques. Op cit, p 271.

<sup>207</sup> Dussart (V) : Finances publiques. Op cit p 77

*mais non les opérations de recettes : dans ce domaine, ils ne contiennent que des prévisions.»*<sup>208</sup> . Il précise, à cet égard, que *« contrairement aux idées reçues et aux formules couramment véhiculées par les textes législatifs ou réglementaires, les lois de finances, à l'instar des actes budgétaires des organismes publics autres que l'Etat, ne contiennent aucune autorisation en matière de recettes budgétaires. »*<sup>209</sup> .

240. A travers cet article, Paul AMSELEK a essayé de vérifier que le législateur, à travers la loi de finances, n'autorise pas de recettes mais décide *« purement et simplement de proroger l'applicabilité de la législation fiscale antérieure et cette décision a pour effet de placer les autorités exécutives dans une situation de compétence liée, et ce à un double titre. D'une part, les dispositions constitutionnelles, spécialement l'article 21 de la Constitution, obligent le gouvernement à assurer l'exécution des lois applicables. D'autre part, les lois fiscales elles mêmes ont en principe, à l'égard des autorités d'application, une nature particulièrement impérative que l'on exprime couramment en disant qu'elles sont « d'ordre public », ce qui signifie qu'il n'est en aucune manière possible d'y déroger, qu'elles doivent recevoir strictement pleine et entière application. Il est à observer que la loi de finances contient d'autres dispositions relatives aux recettes budgétaires de l'Etat, qui n'ont pas non plus le caractère d'autorisation, mais de décisions impératives, s'imposant en tant que telles et directement aux autorités exécutives : on peut citer notamment celles qui créent des affectations de recettes ou qui reconduisent des affectations de recettes antérieurement instituées. »*<sup>210</sup> .

---

<sup>208</sup> Amselek (P) : Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. Op cit p2.

<sup>209</sup> Idem

<sup>210</sup> Amselek (P) : Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. Op cit p7-8.

241. Pour Vincent DUSSART, l'autorisation des recettes « *suppose l'interdiction pour l'exécutif de percevoir des recettes en l'absence d'accord issu du vote de la loi de finances. L'autorisation est impérative et s'étend comme l'obligation de percevoir les recettes (des sanctions pénales et civiles sont prévues contre ceux qui encaisseraient sans autorisations et ceux qui refuseraient de percevoir les recettes autorisées). Cependant, ces recettes n'ont qu'un caractère prévisionnel (ou évaluatif) : l'exécutif n'est donc pas tenu de prélever au centime près.* »<sup>211</sup>.

242. Cette position confirme l'idée que la norme budgétaire prenant forme dans la loi de finances de l'année produit des effets juridiques envers les pouvoirs publics comme l'a déjà démontré Maurice DUVERGER lorsqu'il écrit, tout en parlant de l'autorisation des recettes budgétaires, « *pour les recettes, elle établit une obligation à la charge du Gouvernement et des autorités administratives.* »<sup>212</sup>. L'autorisation budgétaire de recettes jouit du caractère obligatoire et bénéficie ainsi de la nature juridique. Selon cet auteur l'autorisation des recettes est obligatoire envers le gouvernement et les autorités administratives sans pour autant préciser la nature de cette obligation envers les administrés- contribuables.

243. Pour Gaston JEZE, il faut distinguer entre les systèmes qui consacrent le principe de l'annualité budgétaire et ceux qui le méconnaissent.

244. Pour les pays qui appliquent le principe de l'annualité, le budget des recettes « *a la signification juridique suivante : en votant le budget, le parlement remplit la condition mise par le droit positif à l'exercice de la compétence des agents administratifs. A partir de ce*

---

<sup>211</sup> Dussart (V) : Finances publiques. Op cit p 78.

<sup>212</sup> Duverger (M) : Finances publiques. p 303 cité par Louis Favoreu dans son article sur le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics RDP 1967 p 37

*moment, les agents peuvent régulièrement, par leurs actes juridiques, faire naître des créances au profit du Trésor public. »<sup>213</sup>.*

245. Dans ce même sens et pour conforter son avis, Gaston JEZE cite Léon DUGUIT qui écrit que « *Toute loi qui établit un impôt ne vaut que pour un an. Ceci posé le budget des recettes ne donne pas seulement le tableau énumératif des impôts maintenus, il contient une disposition expresse déclarant que tels et tels impôts sont maintenus pour un an. Cette disposition a donc exactement le caractère de l'acte qui a créé les impôts qu'elle vise. C'est donc une loi proprement dite au sens matériel.- Je ne puis accepter cette manière de raisonner. Il n'est pas exact, à mon avis, de dire qu'une loi organisant un impôt vaut pour un an. A mon avis, en vertu du principe de l'annualité, elle ne produit pas d'effets juridiques tant que le budget n'en a pas autorisé l'application. Que le Parlement ne donne jamais cette autorisation, et la loi n'aura jamais produit d'effets juridiques. Il y'a ici quelque chose d'analogue à la promulgation d'une loi par le Président de la République. Cet acte n'est pas une loi ; c'est la condition pour qu'une loi devienne exécutoire. L'acte budgétaire qui donne l'autorisation, a donc bien la nature d'une condition, si l'on admet que la condition est un événement futur et incertain qui suspend la formation des effets juridiques d'un acte de volonté. L'acte juridique dont les effets juridiques sont suspendus en vertu du principe de l'annualité, c'est la loi organique d'impôt. Mais comme la loi d'impôt organise des pouvoirs d'agents chargés d'établir l'impôt, on peut dire que la compétence de ces agents est conditionnée par le budget des recettes. ».*<sup>214</sup> L'autorisation de recettes budgétaires selon cette démonstration est un acte condition pour les Etats qui optent pour le principe de l'annualité budgétaire.

---

<sup>213</sup> Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique, op cit, p 334.

<sup>214</sup> Idem p 335 Note de bas de page 1.

246. Quant aux Etats qui ne consacrent pas le principe de l'annalité de l'impôt, à l'exemple des Etats- Unis d'Amérique et l'Empire allemand à une certaine époque,<sup>215</sup> le budget des recettes n'a aucune signification juridique « *du moment que ni la validité juridique des actes créateurs de créances ou des actes de recouvrement, ni l'exercice régulier de la compétence des agents administratifs ne dépendent, en aucune mesure, du vote du budget des recettes.* »<sup>216</sup>.

247. Pour ce qui est de la Tunisie, elle a respecté, durant toute son histoire, le principe de l'annalité budgétaire, au moins pour l'autorisation des recettes.<sup>217</sup> De ce fait, la loi de finances peut se présenter, à cet égard, comme un acte condition pour ce qui est des recettes. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que cet acte comporte, outre l'autorisation de la perception des recettes au profit de budget de l'Etat<sup>218</sup>, des multiples dispositions fiscales qui ne font qu'actualiser le système fiscal et lui apporter les corrections convenables pour que le budget de l'Etat satisfait l'impératif de l'équilibre économique et financier. En effet, la loi de finances déclenche le système fiscal d'une façon périodique et lui apporte les corrections nécessaires. C'est, dans ce sens, qu'on qualifie la loi de finances initiale d'acte condition indispensable au fonctionnement du système fiscal ; un acte qui autorise, dans son article premier, la perception des impôts, sans lequel

---

<sup>215</sup> Cette époque correspond à l'époque de la publication de l'article de Gaston Jèze « le budget au point de vue juridique » publié dans la RSLF en 1907.

<sup>216</sup> Jèze (G): Le budget au point de vue juridique, op cit, p 336.

<sup>217</sup> On peut évoquer l'expérience de 1962 qui est une expérience singulière dans l'histoire budgétaire tunisienne. Cette expérience consistait au vote du budget d'investissement pour une période de trois ans.

<sup>218</sup> L'article premier de toute loi de finances initiale dispose que « *Est et demeure autorisée pour l'année..... la perception au profit du Budget de l'Etat des recettes provenant des impôts, taxes, redevances, contributions, divers revenus et prêts d'un montant total de.....* ».

le système fiscal reste un système figé. C'est un acte qui autorise une certaine conduite en matière fiscale.

248. De cette affirmation, on constate que la loi de finances peut créer une norme fiscale comme elle peut autoriser la perception des impôts mais sans pour autant aller dans le sens que la création d'un impôt relève du domaine exclusif et obligatoire des lois des finances. C'est la norme budgétaire, précisément la loi de finances initiale, qui assure le fonctionnement du système fiscal et veille à son actualisation ainsi qu'à ses corrections éventuelles. La norme fiscale ne peut générer ses effets sans une loi de finances qui l'autorise. La norme fiscale est une norme dont l'application est conditionnée par une autorisation budgétaire<sup>219</sup>.

249. C'est ainsi qu'on peut évoquer la question de l'action de la loi de finances sur le système fiscal. Le fait de qualifier la loi de finances initiale d'acte - condition, ne la prive pas de son importance parce qu'elle se présente comme la condition du fonctionnement de l'Etat, de ses rouages et de tout le système juridique ; sans cet acte l'Etat se trouve hors état d'agir.

250. Le contribuable peut se passer de son devoir fiscal en l'absence d'une autorisation budgétaire. Ainsi, la norme fiscale est démunie de son caractère obligatoire en l'absence d'une loi de finances. Il est formellement interdit à l'administration fiscale de percevoir un impôt non autorisé par la loi de finances. En droit tunisien, plusieurs dispositions légales prévoient cette interdiction, on peut citer par exemple l'article 24 du code de comptabilité publique tunisienne qui dispose que « *toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par le budget des recettes ou par la législation et, le cas échéant, la réglementation subséquente, à quelque titre et sous*

---

<sup>219</sup> Tout impôt a besoin d'une double intervention du législateur ; la première pour sa création et la seconde pour l'autorisation de sa perception. La seconde est assurée indispensablement suite à une autorisation budgétaire.

*quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui les confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaire, sans préjudice des sanctions disciplinaires et celles prévues par la loi régissant la Cour de discipline budgétaire ainsi que l'action en répétition pendant 4 années à compter du recouvrement, contre les receveurs, percepteurs, ou toutes personnes qui aurait fait la perception ».* De même la loi n° 85-74 du 20 juillet relative aux fautes de gestion et portant transformation de la Cour de Discipline Financière, considère comme faute de gestion « *toutes contributions directes ou indirectes au profit de l'Etat, des établissements publics administratifs ou des collectivités publiques locales, autres que celles autorisées par le budget des recettes ou par la législation, à quelque titre et sous quelque dénominations qu'elles se perçoivent.* ». Toujours, en droit tunisien, l'autorisation des recettes est considérée comme une source d'une obligation de percevoir toutes les recettes autorisées. A cet effet, l'article 25 du code de la comptabilité tunisienne dispose que « *l'abandon des lois et créances revenant à l'Etat, aux établissements publics administratifs et aux collectivités publiques locales, ne peut être décidé que par une loi. Aucune exonération d'impôt, de droits ou taxes et aucune remise gracieuse de créances, ne peuvent être accordées en dehors des cas expressément prévues par la législation et la réglementation en vigueur.* ».

251. A cet égard, Nejib BELAID et Leila CHIKHAOUI notent que « *l'existence de sanctions relativement sévères destinées à réprimer la perception de recettes sans autorisation budgétaire, est de nature à conférer une efficacité réelle au contrôle politique du parlement, puisque l'irrespect de l'autorisation parlementaire est puni ; mais il convient que ce contrôle ne devienne pas abusif.*»<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 267.

252. En effet, la norme budgétaire qui accorde l'autorisation budgétaire est une norme obligatoire pour le fonctionnement de système fiscal ; elle est obligatoire pour le fonctionnement de l'Etat surtout pour les Etats qui se fondent dans leurs finances sur les recettes fiscales. L'Etat sans finances ne peut pas agir<sup>221</sup>. Ainsi, la norme budgétaire en tant que norme qui prévoit et autorise les recettes budgétaires est une norme juridique ; qu'en est il alors de la nature juridique des dépenses budgétaires ?

## **B. La nature juridique des dépenses budgétaires**

253. Les autorisations budgétaires impliquent que les administrations ne peuvent engager de dépenses qui ne sont pas prévues par la loi de finances<sup>222</sup>. Vincent DUSSART considère que l'autorisation des dépenses c'est-à-dire des crédits sont « *par définition, des autorisations de dépenser les deniers publics en vue d'un usage précis (en application du principe de spécialité.)* »<sup>223</sup>. L'autorisation des dépenses est une autorisation juridique qui « *s'exprime dans le budget par ce qu'on appelle une « ouverture des crédits ». Le crédit constitue une autorisation juridique de dépenses qui porte sur deux éléments : l'objet de la dépense et son montant.* »<sup>224</sup>.

254. L'autorisation budgétaire à un caractère multiforme, on parle plutôt des autorisations de dépenses figurant dans la loi de finances et ayant de portées différentes et attribuent au Gouvernement des pouvoirs variables. En effet, les autorisations de dépenses peuvent

---

<sup>221</sup> Amselek (P) : Peut-il y avoir un Etat sans finances ? RDP 1983, pp 267-283.

<sup>222</sup> Amselek (P) : Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. Op cit p 8.

<sup>223</sup> Dussart (V) : Finances publiques. Op cit p 78.

<sup>224</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) et Lassale (J-P) : - Finances publiques. Op cit p 282.

donner une sorte de « *permission fractionnée* » ou bien qu'elles portent sur une somme précisément déterminée.

255. L'autorisation des dépenses peut s'appliquer à un objet ou à un montant. C'est ainsi que « *les autorisations des dépenses ont une portée très différente selon la latitude qui est laissée au Gouvernement dans leur répartition. Si l'autorisation est donnée globalement, le Gouvernement ne sera limité que par le montant total des crédits ouverts, mais il pourra les ventiler comme il l'entendra entre les différentes catégories de dépenses. Si les crédits sont, au contraire, affectés de façon précise, ils ne pourront être utilisés qu'en respectant les affectations imposées par la loi de finances. La liberté d'action dont disposera le Gouvernement pour exécuter le budget sera alors considérablement limitée.*»<sup>225</sup>. Le gouvernement est tenu de respecter l'autorisation de dépenses telle que prévue par la loi de finances. A cet égard, la compétence de Gouvernement en matière de dépense est une compétence liée.

256. Il ne faut pas perdre de vue que l'autorisation de dépense publique est une opération qui doit respecter une procédure complexe qui comprend, traditionnellement, quatre phases, comme les mentionnent Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN et Jean Pierre LASSALE. Il s'agit, notamment de « *l'engagement, qui est l'acte par lequel l'Etat se rend débiteur, la liquidation qui a pour objet de déterminer le montant chiffré de la dette de l'Etat, l'ordonnancement qui est la décision prise par l'Administration de payer la dépense, le paiement, enfin, qui consiste dans la remise des fonds au créancier.*»<sup>226</sup>. Dans ce sens, on trouve que l'opération de dépense est une opération axée, entre autres, autour du règlement des

---

<sup>225</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) et Lassale (J-P) : - Finances publiques. Op cit p 283.

<sup>226</sup> Idem

créanciers des organismes publics qui est une opération purement financière au sens étymologique<sup>227</sup> .

257. Pour les classiques, comme le note Paul AMSELEK, « *la compétence des administrateurs-ordonnateurs dans leur fonction proprement financière se ramenait essentiellement à leur pouvoir d'ordonnancer, de prescrire des paiements à l'adresse des comptables publics. Leurs actes juridiques créateurs de dettes à la charge des organismes publics étaient considérés comme des actes purement administratifs, relevant de leur fonction administrative et non financière.* »<sup>228</sup> . Déjà, Léon DUGUIT, l'un des classiques, tout en parlant du budget des dépenses, le considère comme un acte administratif. Il écrivait, dans ce sens, qu'il « *est essentiellement « l'acte administratif » ; « le Parlement, agissant comme agent administratif, autorise le fonctionnaire compétent à dépenser telle ou telle somme appartenant au Trésor public et plus spécialement le ministre compétent à faire des ordonnancements jusqu'à concurrence du crédit voté. C'est une décision individuelle, faisant naître une situation juridique subjective pour le ministre et parfois aussi pour les créanciers de l'Etat.* »<sup>229</sup> .

258. Cet avis se trouve être démenti par Gaston JEZE qui note que « *Prise à la lettre, cette formule n'est pas exacte. D'abord le budget des dépenses ne crée jamais, par lui même, aucune situation juridique subjective. Nul ne devient, par le seul fait du vote du budget des dépenses, créancier, ni débiteur. Ni le Ministre, ni les agents publics, ni les particuliers ne deviennent débiteurs ou créanciers d'une obligation subjective quelconque par le seul fait du vote du budget. Ce*

---

<sup>227</sup> « Finance » et « financier » dérivent du vieux verbe *finer* (issu du latin *finis*) qui signifiait « mener à sa fin une transaction, d'où est dérivé le sens de « payer », « verser de l'argent » voir Amselek (P) : Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. Op cit p 14.

<sup>228</sup> Amselek (P) : Pour en finir avec l'idée de budget-acte d'autorisation de recettes. Op cit p 14.

<sup>229</sup> Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique. Op cit. pp 336-337.

*qui crée les droits subjectifs, les obligations subjectives, ce sont des actes juridiques distincts du budget : marchés de fournitures, par exemple. Sur ce point, il ne peut y avoir de doute. Si donc le budget, par lui-même, n'a pas d'effet créateur de droit subjectif ou d'obligation subjective, ce n'est pas un acte administratif au sens précis que le professeur Duguit donne à cette expression. Qu'est-ce donc ? Il faut, pour s'en rendre un compte exact, rappeler une idée qui domine tout le droit et qui, pour notre matière, est essentielle. Dans l'Etat moderne, il n'y a pas d'autorité- si placée soit-elle, fût-ce le Parlement- qui puisse empêcher la réalisation des droits subjectifs qui ont pris régulièrement naissance. Ce principe n'a pas besoin d'être formellement inscrit dans des textes. Il est la pierre angulaire de l'édifice juridique de tout Etat civilisé. Si on le nie, si on le viole, tout l'édifice s'écroule. »<sup>230</sup>.*

259. Ainsi, il apparaît tout à fait clair que le doyen Léon DUGUIT attribue au budget des dépenses la nature d'un acte administratif. Gaston JEZE ne s'est pas prononcé sur la nature juridique de budget des dépenses.

260. En droit positif tunisien, le législateur tunisien ne s'est pas prononcé sur la nature des dispositions relatives aux dépenses publiques mais on peut déduire la réalité que ces dispositions servent pour organiser la vie financière de l'Etat mais elles servent aussi comme norme référentielle pour contrôler la gestion publique par les cours financières.<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Jèze (G) : Le budget au point de vue juridique. Op cit. p 337.

<sup>231</sup> On vise par ces cours, la Cour des Comptes régie par la loi n°68-8 du 08 mars 1968 et la Cour de Discipline Financière régie par la loi n°85-74 du 20 juillet 1985. Pour la doctrine tunisienne, « la notion de prévision de dépenses au sens de faculté de dépenser, est plus facile à saisir en ce qui concerne les dépenses de développement que pour ce qui est des dépenses de gestion, car ils emble difficile de concevoir qu'un Eta puisse – par exemple- ne pas payer ses fonctionnaires, car même si cela arrive parfois dans les faits, une telle situation est considérée comme le prélude à des graves difficultés non seulement financières, mais encore

261. Les dispositions dépensières introduites dans la loi de finances restent des dispositions qui servent des normes de référence pour sanctionner la mauvaise gestion des deniers publics. C'est ainsi que la norme relative aux dépenses publiques est une norme juridique qui donne effet en tant que norme de contrôle. En effet, la norme budgétaire est la norme de la bonne gestion budgétaire des deniers publics. La gestion budgétaire est une gestion qui doit prendre des paramètres aussi variées. Ces paramètres font la pluralité fonctionnelle de la norme budgétaire.
262. L'étude de la valeur juridique nous mène à s'interroger sur l'ordre juridique du simple fait que la valeur n'est déterminable que dans un ordre bien établi ; c'est pourquoi toute norme n'a un sens que dans un ordre hiérarchisé comme le précise l'école normativiste. Paul AMSELEK essaie d'établir un ordre budgétaire dans la conclusion de son ouvrage « *Le budget de l'Etat sous la Vème République* ». Peut-on parler, cependant, d'un ordre budgétaire autonome et indépendant de l'ordre juridique classique ?
263. La réponse à cette question aura le mérite d'explicitier mais aussi d'expliquer toute l'originalité de la normativité budgétaire. On peut affirmer, aujourd'hui, que l'on tend vers un ordre budgétaire sauvegardé, dans les Etats démocratiques, par un juge. C'est une tendance qui est confirmée, en France, surtout par l'intervention de deux conseils ; le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel.
264. En Tunisie, cette tendance est confirmée au niveau de droit positif ; il suffit de voir que la matière budgétaire est gouvernée par des textes spécifiques. La loi organique de budget peut être qualifiée de

---

*sociales et politiques. Les dépenses de fonctionnement constituent en effet la garantie de la continuité de l'Etat, et considérer que ce dernier à une simple « faculté » de les réaliser- et non une obligation- est certes juridiquement exact, mais concrètement peu convaincant. ».* Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 268.

« *Constitution budgétaire* » de l'Etat tunisien. Cette appellation possède une signification extrêmement importante vue que l'utilisation de la notion de « Constitution » milite en faveur de l'importance mais aussi de l'indépendance. C'est ainsi qu'on peut affirmer à la fois la solennité de la matière budgétaire vis-à-vis des autres matières mais aussi son indépendance par rapport à celles-ci.

265. La norme budgétaire en tant que norme d'autorisation et de prévision de conduite des pouvoirs publics en matière de recettes et de dépenses reste une norme juridique malgré la différence des avis concernant sa nature. Cette norme a aussi une fonction juridique.

## **Paragraphe 2 : La fonction juridique de la normativité budgétaire**

266. La norme budgétaire est une norme juridique vue qu'elle est l'expression de la souveraineté de l'Etat mais aussi un moyen de gestion de son patrimoine.

267. La norme budgétaire est une norme à double fonction, elle est à la fois un moyen de gouvernement et un moyen de gestion. Ce double rôle justifie déjà l'ambivalence de la norme budgétaire.

### **A. La norme budgétaire, moyen de gouvernement**

268. La norme budgétaire en tant que norme qui édicte une conduite aux pouvoirs publics en matière budgétaire est un moyen efficace pour gouverner. L'Etat dispose de ce moyen et le monopolise du seul fait qu'il est souverain. C'est ainsi que la normativité budgétaire est fondée sur le principe de la souveraineté de l'Etat et sur le principe de continuité de l'Etat qui lui est consubstantiel.

269. L'Etat est une institution originale par rapport aux autres institutions de droit privé et même de droit public. Il est singulier parce

que c'est lui seul qui jouit de la souveraineté qu'il exerce à travers des procédés divers et multiples dont le plus important est le pouvoir d'édicter des normes générales. En effet, la normativité budgétaire est l'une des expressions majeures de la souveraineté ; c'est l'une de ses manifestations. Aujourd'hui, si cette affirmation est exacte en Tunisie, elle reste très largement nuancée au sein des Etats membres de l'Union Européenne.

270. La souveraineté budgétaire est d'une importance exceptionnelle parce qu'elle est un élément constitutif de l'Etat ; c'est une condition d'existence et de continuité de ce dernier. L'Etat ne peut exister ou continuer à l'être sans avoir un pouvoir d'édicter la norme budgétaire c'est -à -dire sans avoir autorisé la perception des recettes ou encore d'engager des dépenses. En outre, l'Etat en tant qu'institution ayant la personnalité juridique jouit incontestablement d'un patrimoine dont il se trouve dans l'obligation de le gérer et de bien le faire, sinon il risque de cesser d'exister parce que celui-ci est un élément de définition de toute personnalité juridique.

271. La souveraineté budgétaire peut être rapprochée à la souveraineté fiscale qui est aussi un attribut significatif de l'Etat.

272. L'Etat, pour qu'il assure sa continuité institutionnelle, doit préserver sa souveraineté budgétaire à travers la détention du pouvoir d'exercice de la normativité budgétaire qui va lui permettre, de même, d'assurer la gestion de son patrimoine.

## **I. L'édiction de la norme budgétaire : une manifestation de la souveraineté budgétaire**

273. Il est clair, comme l'énonce Jean Pierre LASSALE, que « *le pouvoir financier conditionne tous les autres : dans un Etat, c'est l'attribution des compétences financières qui désigne le véritable titulaire du pouvoir. On s'explique ainsi l'importance politique des*

*règles budgétaires dans notre histoire constitutionnelle.* »<sup>232</sup>. D'un point de vue historique, comme le souligne encore M. REUTER<sup>233</sup>, « *l'adoption du budget est l'acte à propos duquel s'est définie la prééminence, la souveraineté en matière politique.* »<sup>234</sup>.

274. A cet égard, la question de souveraineté budgétaire trouve son sens ; elle est étroitement liée à la souveraineté nationale. La souveraineté budgétaire est exercée à travers la pratique de l'autorisation budgétaire qui est un prolongement du principe de consentement de l'impôt. Cette souveraineté est, actuellement, objet de réflexion avec le phénomène de globalisation<sup>235</sup>.

275. Au niveau européen, la doctrine parle de transfert de souveraineté. Dans ce sens, Francis QUEROL écrit que « *Pour les Etats de la zone euro, ce processus de perte de souveraineté financière trouve sa source dans l'avènement de la monnaie unique européenne* »<sup>236</sup>

276. De nos jours, les études sur la souveraineté budgétaire, en Tunisie, même si elles restent marginalisées pour ne pas dire ignorées

---

<sup>232</sup> Lassale (J.P): Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques, RSF 1963, p 580

<sup>233</sup> Reuter (P): La signification juridique, politique, et économique de l'acte budgétaire. Annales de finances publiques, 1946 n° VI- VII p 104, cité par Jean-Pierre Lassale : Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques, RSF 1963 p 580

<sup>234</sup> Lassale (J.P) : Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques, op citp 580

235- C'est généralement la question de globalisation et de mondialisation qui a soulevé des interrogations multiples autour de la question de souveraineté budgétaire. La question de la souveraineté budgétaire est autant liée à la problématique d'ouverture sur l'environnement extérieur et d'intégration dans des groupements internationaux.

<sup>236</sup> Querol (F) : Monnaie unique européenne et souveraineté financière des Etats de l'Eurozone : ou la chronique d'un transfert de souveraineté annoncé. In Liber amicorum . Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA-SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Sousse 2016. P 239.

par la doctrine, tant constitutionnelle que budgétaire, revêt une importance exceptionnelle dans ce contexte d'ouverture économique.

277. Aujourd'hui, si on essaye de qualifier cette souveraineté, on ne peut la qualifier que d'une souveraineté nuancée par des engagements internationaux multiples à tel point qu'on se pose la question : la Tunisie est-elle encore souveraine budgétairement ?

278. La réponse à cette question ne peut être que positive. La Tunisie est toujours souveraine budgétairement même en l'existence de contraintes multiples qui ne sont, en fait, que des engagements internationaux conclus par l'Etat lui-même<sup>237</sup>. Ces sont des traités internationaux gouvernés par la convention de Vienne qui exige le consentement de l'Etat ; c'est la souveraineté qui s'auto limite pour assurer sa survie. Ces engagements, surtout d'ordre financier, ont porté atteinte à la souveraineté fiscale qui se définit comme le pouvoir d'édicter un système d'impôt représentant une autonomie technique et budgétaire par rapport aux systèmes susceptibles d'entrer en concurrence avec lui.

279. Cette définition de souveraineté est confirmée par Bernard PLAGNET qui note qu' « une entité territoriale est réputée jouir de la souveraineté fiscale dès lors qu'elle dispose d'un système fiscal présentant deux caractéristiques essentielles : d'une part, une autonomie technique, d'autre part, une exclusivité d'application dans le territoire en question ».<sup>238</sup> De plus, cet auteur énonce que : « est revêtue de la souveraineté, l'autorité qui, sur un territoire déterminé,

---

<sup>237</sup> Voir l'intervention d'Aouatef TROUDI « Sur la souveraineté financière » dans le 16<sup>ème</sup> Colloque de l'unité de recherche droit constitutionnel et fiscal maghrébin « La nouvelle constitution financière » tenu le 10 et 11 novembre 2017 à la Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse. (Document inédit).

<sup>238</sup> Plagnet (B) : Droit fiscal international, Paris, LITEC 1986. p 3.

*détient le pouvoir exclusif de créer un système d'impôts et de l'appliquer.»<sup>239</sup>.*

280. La perte de la souveraineté fiscale peut être appréciée comme la délégitimité de la souveraineté étatique elle-même. En effet, si on postule que l'impôt et l'Etat sont indissociables historiquement, on constate que l'Etat s'est bâti sur la fiscalité ; donc l'Etat est issu de l'impôt<sup>240</sup> qui est la source principale du budget étatique. C'est dans ce sens que la souveraineté fiscale et éventuellement budgétaire sont un attribut de l'Etat. L'Etat ne peut pas se passer de sa souveraineté budgétaire malgré toutes les contraintes qui peuvent peser sur elle.

281. Le détenteur de la souveraineté budgétaire n'est que l'auteur de la norme budgétaire. Le souverain en Tunisie, selon la Constitution, est le peuple qui exerce sa souveraineté par l'intermédiation des institutions représentatives auxquelles est confiée la mission de l'autorisation des recettes et des dépenses de l'Etat sous forme d'une loi de finances<sup>241</sup>. C'est ainsi qu'on peut affirmer que le vote du projet de la loi de finances qui porte l'autorisation budgétaire est un moyen d'exercer la souveraineté budgétaire de l'Etat.

## **II. La souveraineté budgétaire : une souveraineté nuancée**

282. L'Etat n'est plus le maître de ses choix ; il n'est plus le maître de sa destinée budgétaire. En conséquence, la souveraineté budgétaire de l'Etat n'est pas une souveraineté absolue surtout pour les Etats dépendants de l'endettement, tel le cas de la Tunisie. En effet, le budget doit tenir compte des mouvements de fonds de l'économie

---

<sup>239</sup>Plagnet (B) : Droit fiscal international, Paris, LITEC 1986. p 34.

<sup>240</sup>Claire (R.M) : Etat de souveraineté fiscale nationale dans le processus d'intégration communautaire sous l'angle de compétence. Mémoire DEA. Paris 1999 p 75.

<sup>241</sup> C'est l'article 3 de la Constitution qui le dispose

internationale et préserver l'équilibre des échanges extérieurs. Le développement et l'internationalisation des échanges commerciaux rendent le budget et l'utilisation de celui-ci dans l'économie dépendant de la prise en compte de la situation internationale<sup>242</sup>.

283. La souveraineté budgétaire est menacée par la dette publique<sup>243</sup> qui opprime la liberté d'action de l'Etat. La dette publique est très souvent définie comme l'ensemble de l'endettement des personnes publiques. Elle peut se répartir entre la dette publique interne constituée des emprunts à long et moyen terme,<sup>244</sup> des emprunts à court terme,<sup>245</sup> des avances et prêts consentis au Trésor Public par la Banque Centrale en Tunisie, et de la dette extérieure, laquelle comporte des emprunts auprès d'Etats étrangers ou d'organismes internationaux. Faut-il encore ajouter la dette sur le marché.

284. A cet égard, la Tunisie, d'après le 14 janvier 2011, devient de plus en plus dépendante de la dette publique. En effet, le recours à l'endettement était une option pour les pouvoirs publics tunisiens afin d'assurer le fonctionnement régulier de l'Etat tunisien durant cette période, marquée par la dégradation de l'investissement<sup>246</sup>.

---

<sup>242</sup>- En effet, si le contexte international à une période donnée est peu propice à une relance de l'activité nationale en raison d'une récession de la demande étrangère, une diminution de la production nationale s'en suivra, qui entraînera un supplément d'importation et aura donc pour conséquence de creuser le déficit extérieur.

<sup>243</sup> Jacques Rueff écrit que « *c'est par les déficits que les hommes perdent la liberté* » et, *peut-on ajouter, les Etats* » cité par Michel Bouvier dans son article « Citoyen, gouvernance financière publique, mutations du politique » RFFP n°135 p 11.

<sup>244</sup> L'échéance de ces emprunts est supérieure à 5 ans

<sup>245</sup> L'échéance de ces emprunts est moins de cinq ans

<sup>246</sup> La Tunisie d'aujourd'hui, s'endette pour consommer, pour réapprovisionner son stock en devise .La dette publique de la Tunisie atteint, fin décembre 2017, 69,9% du PIB, contre 61,9%, pour toute l'année 2016, d'après la Brochure mensuelle de la dette publique pour décembre 2017, qui vient d'être publiée par le ministère des Finances, sur son site web. (<http://finances.gov.tn>)

285. Le budget en tant qu'instrument d'intervention dans l'économie doit permettre, par le biais d'une politique fiscale attrayante, d'attirer les entreprises tant nationales, qu'étrangères à investir. Le budget est un moyen d'action de la souveraineté tant au niveau national qu'international ; il subit, de ce fait, les effets des variations de cette dernière et de ses choix à tous les niveaux.

286. Au niveau européen, on parle des finances publiques communautaires. Cette communautarisation des finances publiques n'est qu'un signe d'unification qui aura des effets sur la souveraineté nationale des Etats membres dans l'Union Européenne. Dans ce sens, on peut faire appel au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire.<sup>247</sup>

---

En valeur, l'encours de la dette publique est passé de 55.921,5 MDT (millions de dinars) pour toute l'année 2016, à 68.073,7 MDT à fin décembre 2017, soit en augmentation de 21,73%. La dette extérieure s'est établie, en décembre 2017, à 46.785,1 MDT (48,04% du PIB). Elle est composée de 50% de dettes multilatérales, 14% de dettes bilatérales et 36% de dettes contractées auprès du marché financier international.

<sup>247</sup> Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été signé en mars 2012 par les chefs d'État de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. C'est un accord intergouvernemental régi par le droit international qui contient une série d'engagements pris par les États contractants afin « de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire (...), à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro (...) ». Face à la crise, de nombreux États n'ont pas réussi à respecter les règles fixées par le pacte de stabilité et de croissance (PSC), renforcé en 2011 par le "six-Pack", qui renforce la procédure de surveillance et introduit un mécanisme de sanctions plus ferme. Mais l'Union européenne a décidé d'aller plus loin avec la signature du TSCG, qui prévoit l'introduction par les États membres dans leur droit national de procédures garantissant le respect d'une "règle d'or", définie comme une règle d'équilibre structurel. Le traité, qui s'appuie sur la notion de solde structurel annuel des administrations publiques, et exclut donc les « variations conjoncturelles » et les « mesures ponctuelles et temporaires », limite ainsi les effets des fluctuations cycliques de l'économie sur le respect des règles. Le TSCG a été transposé en droit français par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012. Voir sur cette question l'article de Francis Querol publiée dans la RFFP 2012 n°120 p 147.

287. Les finances publiques tunisiennes dépendent, entre autres, des rapports économiques qu'entretient la Tunisie avec les Etats de l'Union européenne. C'est le résultat du phénomène de l'harmonisation et de standardisation qui se trouve être imposé à l'Etat tunisien suite à son option pour le choix d'ouverture sur l'économie internationale. Cette ouverture a imposé à l'Etat tunisien une certaine conduite en matière budgétaire ; c'est dans ce sens que la liberté d'édicter une norme budgétaire se trouve être sévèrement encadré.

288. En effet, la norme budgétaire doit se conformer, désormais, aux standards internationaux qui ne sont pas nécessairement confectionnés avec la participation de l'Etat tunisien. La Tunisie, désireuse de respecter les standards internationaux, doit confectionner sa norme budgétaire en prenant en considération les exigences budgétaires que posent ces derniers.

289. C'est dans ce cadre que s'inscrivait la réforme budgétaire du 25 novembre 1996 mais aussi celle de mai 2004 qui ont essayé d'instaurer la culture de la transparence budgétaire ; une culture imposée par l'accord d'association conclu avec la Communauté Européenne.

290. Eu égard à cette réalité de la souveraineté budgétaire, aujourd'hui, une tentative de redéfinition de cette notion à la lumière de ces contraintes s'impose. Ces contraintes portent à la fois sur le pouvoir d'encaissement des recettes et la liberté de leur affectation. Pour ne citer qu'un exemple type, il suffit de se référer à l'accord d'association signé avec l'Union Européenne en 17 juillet 1995 après deux années de négociation et entré en vigueur par la loi 96-49 le 20 juin 1996. Cet accord a porté sur la création d'une zone de libre échange. Il se distingue par sa globalité, son caractère progressif, sa souplesse, la symétrie entre les moyens et objectifs et enfin sa durée

indéterminée.<sup>248</sup> Ce n'est pas le seul exemple mais peut être c'est le plus significatif. Ce même processus est adopté par le Maroc ; il faut indiquer qu'il y a lieu de mettre en évidence deux marqueurs stratégiques des nouvelles trajectoires de l'entreprise : la clôture des négociations du GATT à Marrakech en 1994 et la signature de l'Accord d'Association avec l'Union Européenne en 1996.

291. Il apparaît tout à fait clair que les contraintes exposées sont de nature à limiter considérablement l'étendue de la souveraineté budgétaire à tel point qu'on s'interroge sur son existence réelle ; c'est pourquoi l'alternative d'une nouvelle définition se trouve être justifiée. La notion de la souveraineté budgétaire dans sa conception classique se trouve être remise en cause du simple fait qu'elle n'est plus absolue avec ce phénomène de normalisation et la politique de standardisation qui a touché considérablement le domaine budgétaire et fiscal.

292. La souveraineté budgétaire est, aujourd'hui, menacée par la question de l'endettement auprès des bailleurs de fonds qui cherchent à imposer leurs standards. Ceci a eu un effet sur le vote même de la loi de finances à tel point que Jean Pierre LASSALE écrit que : « *Le vote annuel de la loi de finances ne constitue plus aujourd'hui cet acte*

---

<sup>248</sup> - Il est global du fait qu'il traite plusieurs domaines tels que commercial, financier, social, environnement, enseignement etc.... mais le domaine fiscal et douanier reste son centre de gravité.

- Il est à caractère progressif, dans la mesure où il prévoit une période de transition de 12 ans au cours de laquelle il y aura abolition progressive des tarifs douaniers.
- Il est souple du fait qu'il y aura une latitude pour la Tunisie de mettre en place des mesures de sauvegarde pour les industries en difficulté et les industries naissantes qui pourront bénéficier d'une protection provisoire.
- La symétrie entre les objectifs et les instruments étant donnée que des concours financiers sont prévus en faveur de la Tunisie dans le cadre de son programme de mise à niveau devenu nécessaire pour la mise en œuvre de l'accord.
- L'accord est conclu pour une durée indéterminée, dans la mesure où il a la face juridique d'un traité, il ne peut être mis-fin à ses dispositions que par un traité similaire.

*essentiel qu'il était jadis, parce que le consentement à la dépense que le Parlement est appelé à donner à cette occasion se trouve d'avance hypothéqué par toute une série d'engagements antérieurs qu'il est tenu de respecter, au moins partiellement. Le budget annuel, tout au moins dans le domaine des investissements, n'est plus désormais qu'un moyen de réaliser des objectifs qui sont fixés par ailleurs.»<sup>249</sup>.*

293. Dans les pays en voie de développement ce constat est assez analysé par Mustapha OULD AHMED ELY qui affirme que « *Fortement dépendant de financements extérieurs, soumis à des déboursements au titre du service de la dette (qui sont souvent supérieurs à ce qu'il reçoit comme prêts en volume) le budget dans les pays en voie de développement ressemble à un compte de transit qui enregistre des flux financiers dont l'origine et la destination sont à rechercher ailleurs. D'autre part, l'élaboration de ce budget n'est pas autonome. L'administration qui en est chargée, notamment celle des Finances est soit soumise à un canevas préétabli d'élaboration « recommandé » par les institutions financières internationales..., soit liée par ses engagements à l'égard de ses bailleurs de fonds. »<sup>250</sup>.*

294. Ces limites ont fait que l'alternative d'une redéfinition de la souveraineté budgétaire s'impose. Cette alternative conçoit la souveraineté budgétaire comme une souveraineté relative, encadrée. Elle n'est pas absolue parce que l'Etat comme forme d'organisation de pouvoir a connu des transformations multiples et diverses. Ces transformations ont eu des répercussions importantes sur la conception de l'Etat en général et la souveraineté d'une façon spécifique.

---

<sup>249</sup> Lassale (J.P): Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques. Op cit, p 610.

<sup>250</sup> Ould Ahmed Ely (M) : De l'adaptation des techniques aux spécificités des pays en développement, l'approche managériale des finances publiques, in Mélanges Hareth Mzioudet. p 269.

295. Toutefois, malgré les transformations, l'Etat a préservé un champ d'action assez important qui exige, afin d'être satisfait, un patrimoine bien géré. Cette gestion s'effectue à travers une activité normative.

## **B. La norme budgétaire, outil de gestion publique**

296. Le droit n'est plus ce qu'il était, il évolue ainsi que sa fonction. Le droit dans sa conception moderne donne, de plus en plus, l'importance à la question de la gestion publique. Il s'agit du droit économique.

297. La norme budgétaire est une norme de gestion publique qui connaît, aujourd'hui, une évolution marquée par l'ascension de la notion de la « *Gouvernance* ». En Tunisie, cette conception de la norme budgétaire commence à se dessiner avec la nouvelle Constitution de l'Etat mais aussi à travers la nouvelle réflexion sur la loi organique budgétaire ou plutôt sa réforme qui s'impose, aujourd'hui, plus que jamais surtout que l'Etat tunisien cherche à se doter d'une réglementation moderne de son budget.

298. Une réflexion est lancée sur l'élaboration d'une nouvelle loi organique de budget afin d'avoir une réglementation adaptée à la nouvelle Constitution tunisienne. Il ne faut pas pour autant ignorer l'effort de la mise en place d'une politique de la gestion budgétaire par objectif déjà lancé avant le 14 janvier 2011. En effet, une unité de gestion budgétaire par objectifs est déjà créé par le décret n° 2008-2899 du 25 août 2008, portant création d'unités de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant leur organisation et les modalités de leur fonctionnement.

299. La norme budgétaire tunisienne apparaît ainsi comme une norme de gestion en évolution malgré son attachement aux principes fondamentaux de droit public.

## **I. La norme budgétaire, une norme de gestion en évolution**

300. Le budget de l'Etat en tant qu'acte de prévision et d'autorisation ne fait que dresser le programme de l'action gouvernementale pour une année. Ce programme doit respecter un ensemble d'engagements et de contraintes mais aussi de permettre une exploitation optimale des ressources de l'Etat.

301. Le budget de l'Etat de l'année n'est, en fait, que la gestion d'un ensemble des ressources en vue de la couverture des charges publiques. Le budget c'est l'autorisation d'un modèle prévisionnel de la gestion d'un fonds public. Ce modèle de gestion est réfléchi annuellement par les pouvoirs publics à travers l'exercice de la compétence normative en matière budgétaire<sup>251</sup>.

302. L'Etat gère son patrimoine à travers l'exercice de son activité normative. En effet, en édictant une norme budgétaire, on ne fait qu'imposer une ligne de conduite aux pouvoirs concernés par son application ; une conduite qui prend en considération tous les éléments composant son patrimoine afin d'éviter tout risque de crise financière.

303. La crise financière est de nature à neutraliser l'action de l'Etat et à bloquer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ce qui met en péril ou en échec la continuité de ce dernier. La gestion budgétaire ou financière s'effectue par un outil normatif guidé par une politique budgétaire bien tracée par les pouvoirs publics. Ainsi, la norme budgétaire est une technique de gestion du patrimoine de l'Etat mais aussi une technique de mise en application de la politique budgétaire.

---

<sup>251</sup> Paul Amsselek « *identifie la norme comme une disposition dont la vocation est de servir de modèle. Serait donc normative toute disposition qui aura réalisé cette fonction assignée par son auteur* ». In « les dispositions législatives non prescriptives », Bertrand (A) : Les dispositions législatives non prescriptives. P 21.

304. La gestion du patrimoine de l'Etat n'est pas gouvernée par la logique de la rentabilité mais par une autre logique ; celle de la satisfaction de l'intérêt général. Toutefois, cette affirmation n'est plus tout à fait réelle du fait que la rentabilité se trouve être recherchée par les pouvoirs publics. A cet égard, Raymond MUZELLEK note que « *L'entreprise est devenue le modèle de référence qui s'est transposé dans le secteur public.* »<sup>252</sup>.
305. A cet égard, on peut affirmer que même s'il est considéré comme acteur économique dynamique, l'Etat ne vise pas à travers son activité le gain ou le bénéfice comme premier objectif et s'il le fait dans certaines activités, c'est finalement pour avoir des moyens financiers qui lui permettent de financer ses activités d'intérêt général. Cette analyse nous a permis d'affirmer que la gestion de patrimoine de l'Etat est guidée par l'intérêt général et gouvernée par des règles orthodoxes. Ces règles sont les principes budgétaires : les principes de l'annualité, de l'universalité, l'unité, la spécialité et de l'équilibre.
306. Toutefois, la question de la gouvernance et de la rentabilité prend de plus en plus d'ampleur ; ce qui se manifeste à travers les dernières réformes budgétaires en Tunisie comme en France. Dans cet ordre d'idées, Yves CANNAC écrit que « *Imaginons un instant que soit introduit dans la Constitution un article nouveau qui stipulerait : « Désormais, sauf exception justifiée, l'Etat sera géré comme une entreprise ». Quel coup de tonnerre ce serait ! Eh bien, c'est à peu près ce qui s'est produit en 2001, sous la Majorité précédente, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances. Une loi organique n'a pas valeur constitutionnelle, mais presque, puisqu'elle s'impose aux lois ordinaires. Le législateur n'a pas dit « désormais »,*

---

<sup>252</sup> Muzellec (R), la gestion financière : quelles innovations ? RFFP n°38,1992, p88 cité par Christophe Sinnasamy dans son article « Gestion publique-gestion privée : un rapprochement d'utilité publique ? In Revue du Trésor 84<sup>ème</sup> année n°6 juin 2004 p 360.

*mais presque, puisque la loi organique n'a entrée complètement en application que a pour l'élaboration du budget de 2006, donc dès 2005. Et elle n'exige pas de l'Etat qu'il soit géré « comme une entreprise » (ou du moins comme une entreprise devrait l'être), mais presque : D'une part, les nouveaux pouvoirs budgétaires du parlement interdisent à l'exécutif de recourir aux ruses innombrables grâce auxquelles, depuis quarante ans, il n'a cessé de tricher avec les chiffres. Ce qui est la condition première de toute réelle « gouvernance ». Voyez, par exemple, l'article 30 : « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action » ; D'autre part, les crédits budgétaires seront désormais demandés, attribués, puis contrôlés en fonction non pas d'un droit naturel dont disposerait chaque structure administrative, mais d'objectifs précis et chiffrés de « performance. »<sup>253</sup>.*

307. En France, avec cette loi organique relative à la loi de finances, l'objectif de la performance de l'action de l'Etat occuperait une place primordiale ou encore une position centrale<sup>254</sup>. Dans ce cadre, Jean ARTHUIS écrit que « la loi organique relative aux lois de finances transforme en profondeur les modalités de gestion des deniers publics, en faisant de la performance la cible de l'action de l'Etat. Il va de soi que la recherche de performance constitue un changement culturel pour le monde politique comme pour l'administration, qui s'accompagnera vraisemblablement d'un changement structurel, s'agissant des relations entre les ministres et les administrations dont ils ont la charge. La loi organique offre aux gestionnaires plus de liberté contre plus de responsabilité. Il faudra donc redéfinir le champ de cette liberté et de cette responsabilité, puisque l'on passera d'une

---

<sup>253</sup> Cannac (Y) : La loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi. RFFP n°82-2003, p 9.

<sup>254</sup> Ce même objectif est réclamé par les pouvoirs publics tunisiens à travers la réforme budgétaire de 2004.

*responsabilité de conformité –qui consiste à respecter les règles de droit- à une responsabilité de performance »<sup>255</sup>. Concrètement, malgré ces affirmations et cette recherche de performance, la réalité de la gestion publique n'a pas changé.*

308. Cette recherche de la performance et de l'efficacité de la gestion des deniers publics est accompagnée par l'ascension de la notion de « Gouvernance » ces dernières années<sup>256</sup>. Hatem MRAD écrit dans ce sens que « *la gouvernance est adoptée aujourd'hui par l'Occident et, de proche en proche et à de degrés différents par les autres pays du monde, des moins pauvres (Amérique Latine- Asie) aux plus pauvres. En Afrique, la constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 a admis l'attachement du peuple souverain à la (bonne) gouvernance.* »<sup>257</sup>. En effet, comme le note Mustapha BEN LTAIEF « *Le concept de « gouvernance » a été développé, ces dernières années, au niveau de la sphère publique par les experts de la banque mondiale suite aux critiques soulevées par l'économisme qui a marqué les premières versions des P.A.S qu'elle avait préconisé pour plusieurs pays en développement. Il s'est élargi, par la suite, à la sphère privée, en particulier au niveau de l'organisation des pouvoirs et des contrôles au sein des grandes entreprises privées. Il connaît un important succès surtout dans les pays de culture anglo-saxonne. Selon le grand dictionnaire Harrap's, le mot "governance" peut être traduit en français par gouvernement, gouvernance, maîtrise, domination, conduite et même empire. Le dictionnaire de l'anglais économique commercial et financier propose sa traduction par les termes*

---

<sup>255</sup> Arthuis (J) : Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. RFFP n°82 juin 2003 ; p 22.

<sup>256</sup> Daniel MOCKLE note « *que la gouvernance puisse faire prévaloir les impératifs de l'action, nul ne peut en douter compte tenu de la primauté de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion contemporaine.* ». Mockle (D) : La gouvernance, le droit et l'Etat. La question du droit dans la gouvernance publique. Op cit p 10.

<sup>257</sup> M'Rad (H) : La gouvernance ou la quête d'un nouvel ordre politique. In Mélanges en l'honneur de Dali Jazi.CPU 2010. p 604.

*gouvernement, direction, gestion ou contrôle (dictionnaire de l'analyse économique, commercial et financier, Paris Pocket 1992). Ce concept vient, cependant, d'être, officiellement, introduit en France pour les entreprises publiques par une circulaire du premier ministre du 29 mai 1997, relative au rôle de l'Etat actionnaire ou tuteur de ces entreprises sous l'appellation « gouvernement d'entreprise ». La notion semble, donc, à la mode tant au niveau de la gestion publique que privée. »<sup>258</sup>.*

309. Ainsi, les horizons et les applications de la notion de « Gouvernance » dépassent, largement, les entreprises publiques et même la gestion du secteur public pour concerner le secteur privé. Ce n'est pas une notion privée transposée en matière publique comme cela apparaît à première vue mais c'est tout à fait l'inverse. La notion de « Gouvernance » est une notion de gestion publique transposée à la gestion privée. Cette notion vise « *tout ce qui touche le cadre juridique, l'information, la responsabilisation et la transparence dans le fonctionnement des institutions.* »<sup>259</sup>.

310. Dominique TERRE a essayé de retracer l'historique de la notion de gouvernance, en notant que « *implantée dans le champ de la vie publique par Margaret Thatcher au tournant des années 1980, la gouvernance justifiera ainsi une mutation du rôle de l'Etat. Le terme désignera la mise en œuvre de mécanismes de surveillance et de reddition des comptes, mais également la volonté de gérer l'Etat à la manière prétendument efficace d'une entreprise. Les technocrates de Thatcher ont alors affublé du nom de gouvernance la gestion néolibérale de l'Etat, qui s'est traduite par la déréglementation et la*

---

<sup>258</sup> Ben Ltaïef ( M ): L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie: les mutations du contrôle, édition l'Harmattan. Collection. Logiques juridiques, Paris, 1998. p 53. On peut citer aussi le livre Blanc de la commission sur la gouvernance <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-428-FR-F1-1.pdf>.

<sup>259</sup> Lafourcade (O) : De la rationalisation de la gestion publique à la notion de « Gouvernance ». RFAP n°.61-1992. p89.

*privatisation des services publics, et la mise au pas des organisations syndicales. Qui plus est, gouvernance désignera la volonté politique d'adapter les institutions aux besoins de l'entreprise elle-même, afin de l'aider, elle, à prendre son essor et à performer aux plans national et mondial. »<sup>260</sup>.*

311. La gouvernance vise, entre autres, à contrôler la bonne utilisation des deniers publics. Cela implique de placer l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire. Cette mission de contrôle et d'évaluation revient, de droit, au pouvoir législatif. C'est un contrôle du respect de la norme budgétaire édictée par le pouvoir législatif, représentant légal de citoyen. Ce pouvoir ou encore ce droit est fondé, en France, sur les dispositions de la déclaration française des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 plus précisément les articles XIII et XIV. Ces articles sont utilisés aussi par le Conseil Constitutionnel français comme « *le fondement de la notion de bon usage des deniers publics* »<sup>261</sup> comme l'écrit David BOITEUX. Ce principe constitutionnel a besoin d'un régime juridique qui lui permet de produire ses effets. La détermination de ce régime appartient toujours aux pouvoirs publics et aux juges.

312. Ces mesures de contrôle d'efficacité en France s'inspirent en large partie de l'expérience britannique, où une collaboration étroite entre le National Audit Office et la Chambre des Communes a permis à cette dernière de retrouver un vrai pouvoir de contrôle sur l'utilisation des fonds publics.

313. La préoccupation de l'efficacité de la dépense publique devra être davantage présente à tous les stades de la discussion parlementaire et une étude d'impact, précisant l'adéquation entre les objectifs et les moyens à mettre en œuvre doit être établie. Les crédits budgétaires

---

<sup>260</sup> Terre (D) : Le mythe de la gouvernance. Op cit. P798.

<sup>261</sup> Boiteux (D) : Le bon usage des deniers publics. Op cit p 1131.

devront être présentés et votés par programme et assortis d'indicateurs de résultats, précis et chiffrés. Cette recherche de la meilleure adéquation entre les fins et les moyens devrait permettre à la notion de finances publiques de renouer avec son étymologie. Le mot finances ne vient-il pas de l'ancien français « *finer* », qui signifiait mener à fin, mener à bien.

314. La maîtrise de la dépense publique est, à juste titre, devenue un des éléments majeurs du discours politique. Pour autant, il n'y a pas de fatalité à l'inefficacité de la dépense publique, mais l'efficacité de la dépense doit être évaluée de façon permanente. Cette démarche doit être conduite résolument, tout en acceptant l'idée que l'Etat doit aussi soutenir l'activité économique et répondre aux attentes du corps social. Quoi qu'il en soit et dans la mesure où une large partie de la richesse nationale passe par les mains de la puissance publique, la compétitivité de la nation est liée à l'efficacité de l'administration et il est essentiel de tout faire pour renforcer celle-ci.

315. Dans cette logique, un système de bonne Gouvernance est conditionnée par la liberté politique, la protection des droits de l'individu, l'instauration de l'Etat de droit, le développement de la société civile et, enfin, la responsabilité de l'exécutif devant un législatif librement élu<sup>262</sup>. C'est cette logique qui va prévaloir désormais. Cette nouvelle logique est, aujourd'hui, recherchée par les autorités tunisiennes surtout avec la dernière réforme de la loi organique de budget, celle de mai 2004 mais aussi avec la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 et le projet de la loi organique de budget.

316. Le système de gestion publique se trouve être de plus en plus influencé par le système de gestion privée marqué ou encore fondé sur l'idée de rentabilité. Dans cet ordre d'idées, un article intitulé

---

<sup>262</sup> Ben Ltaïef ( M ): L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie: les mutations du contrôle. Op cit . p 53.

« *Gestion publique – gestion privée : un rapprochement d'utilité publique ?* » Christophe SINASSAMY, note que « *Dès lors, l'Etat ferait-il peau neuve ? Serait-il dorénavant soumis à un ensemble d'obligations de résultat ? Comment ne pas être tenté de le croire face aux expressions sibyllines qui foisonnent ?* » Réforme de l'Etat », « *modernisation de la vie publique* », « *refonte des finances publiques* » sont autant d'illustrations du renouveau de l'administration. Aujourd'hui, la conduite des politiques publiques se trouve étrangement mêlée à des considérations économique et même gestionnaires : le coût du fonctionnement des administrations est scruté à la loupe, la culture du résultat se développe et la mesure de la performance des services publics se généralise. »<sup>263</sup>.

317. Un tel développement nous renseigne sur la nouvelle tendance de la gestion publique. En effet, la gestion publique cherche à développer ses outils pour être plus performante en s'inspirant de plus en plus de la gestion privée. Comme le note Jacques CHEVALLIER « *la performance est devenue depuis quelques années le principe qui est censé guider la gestion publique et conditionner sa légitimité.* »<sup>264</sup>. Cette nouvelle tendance s'est accompagnée d'une double mutation conceptuelle et d'ordre textuel.

## 1. La mutation conceptuelle

318. L'Etat n'est plus celui d'autrefois, il se change d'objectifs ; il se réforme. Déjà, Jacques CHEVALIER note que « *dans tous les pays, l'Etat se trouve exposé à des fortes secousses, qui ébranlent ses fondations.* »<sup>265</sup>. L'Etat se transforme à tel point que la doctrine se pose

---

<sup>263</sup> Sinnasamy (C) dans son article « *Gestion publique-gestion privée : un rapprochement d'utilité publique ?* La revue du Trésor n°5 2004. p 360.

<sup>264</sup> Chevallier (J) : *Performance et gestion publique*. In *Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration*. Paris, Economica 2011. P83.

<sup>265</sup> Chevallier (J) : *L'Etat post –moderne*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition 2004. p19.

la question « *L'Etat s'apparente-t-il à une entreprise ?* »<sup>266</sup>. En effet, l'Etat se refonde et la notion de l'Etat- entreprise a surgi.

#### a. L'idée de la refondation de l'Etat

319. Jacques CHEVALLIER énonce dans son ouvrage « *L'Etat post-moderne* » que « *Le mythe de « l'intérêt général », sur lequel l'Etat a construit sa légitimité a perdu de sa force* »<sup>267</sup>. Il continue son développement tout en affirmant que la « *crise de l'intérêt général se manifeste notamment en ce qui concerne la gestion publique : le référentiel classique de l'intérêt général, qui était censé établir sa légitimité ne suffit plus ; l'idée s'est imposée que l'administration publique doit être, à l'instar du privée « efficace » et qu'elle doit à cet effet emprunter à celui-ci des recettes de bonne gestion .* »<sup>268</sup>.

320. Cette évolution de la notion de l'Etat se traduit en matière de finances publiques par l'apparition et l'évolution de l'approche managériale qui est une approche plus dynamique que l'approche juridique. En effet, comme l'écrit Jacques CHEVALLIER, « *le recentrage du référentiel de l'efficacité autour du thème de la performance est indissociable de l'essor d'un néo-managérisme qui, dans la voie ouverte au cours des années quatre-vingt par les réformes thatchériennes, relativise les particularismes de la gestion publique et invite celle-ci à s'inspirer des méthodes de gestion du privé : une « culture de la performance », reposant sur le principe de la « gestion par les résultats » viendra ainsi sous-tendre les politiques de modernisation menées, non seulement dans les pays occidentaux, mais dans le monde entier ; les quelques grands principes de cette gestion ne sont que la déclinaison d'une même doctrine de réforme, dont les*

---

<sup>266</sup> Sinnasamy( C) : « Gestion publique-gestion privée : un rapprochement d'utilité publique ? op cit, p 361.

<sup>267</sup> Chevallier (J) : *L'Etat post –moderne*. Op cit. p63

<sup>268</sup> Idem p63.

*institutions internationales se feront les ardent propagatrices. Cette « culture de la performance », très étrangère à la culture administrative française, gagnera cependant la France dans la décennie 2000, reléguant le management public au rang des oubliettes.»<sup>269</sup>.*

321. Toujours dans le même sens, Mustapha OULD AHMED ELY écrit que *« tandis que l'approche juridique, institutionnelle et figée, perpétue un système de contrôle établi par transposition d'un modèle de référence, l'approche managériale, dynamique, appréhende ces contrôles dans leur contexte. C'est-à-dire non pas par référence à un corpus de règles qui justifie leur existence mais par rapport à leur place et leur fonction dans le système financier dans lequel ces contrôles s'insèrent. Or, ce système est lui-même en interaction directe avec les systèmes politique, économique et social avec lesquels il entretient des relations. C'est à travers ces relations que le système financier s'ajuste, se transforme, évolue ou dépérit.»<sup>270</sup>.*

322. Encore une fois la question de la prédisposition de système tunisien à adopter cette approche managériale<sup>271</sup> s'impose. En fait, peut-on dire que le système budgétaire et financier s'est développé suffisamment pour exiger une telle évolution ?

323. L'évolution demandée n'est pas seulement une évolution de système financier et budgétaire mais il s'agit aussi d'une évolution de la société. L'approche managériale pour qu'elle soit opérante exige un préparatif de la société tunisienne afin d'accepter cette conception de

---

<sup>269</sup> Chevallier (J) : Performance et gestion publique. Op cit pp85-86.

<sup>270</sup> Ould Ahmed Ely (M), De l'adaptation des techniques aux spécificités des pays en développement, L'approche managériale des finances publiques, op cit.pp273-274

<sup>271</sup> Gibert (P) : L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare. Politiques et management public . 2002 Volume 20 Numéro 1 pp. 1-14

la gestion publique. Il ne suffit pas de transposer des conceptions modernes réussies dans d'autres systèmes, il faut plutôt chercher des solutions appropriées à notre système.

324. C'est dans ce sens que Huyn CAO TRI écrit que « *la technique est socialement déterminée, qu'elle constitue en quelque sorte le support génétique de la société qui l'a créée et qu'en l'introduisant dans une société autre, on introduit par la même occasion, l'exigence de profils socio-mentaux et de rapports de production qui sont nécessaires pour qu'une telle technique puisse être véritablement opérante.* »<sup>272</sup>. Ainsi dit, l'approche managériale ne peut donner fruit en Tunisie si la société ou encore le comportement sociétal ne s'est pas assez développé pour exiger le recours à une telle approche.

325. Refonder l'Etat est le résultat d'une longue et une profonde réflexion exigée par l'inadaptation des techniques classiques de la gestion publique aux nouveaux objectifs de celle-ci. L'Etat est de plus en plus rapproché de l'entreprise dans une économie libérale marquée par la recherche de la rentabilité. Certains parlent de « *transfert de technologie* » de l'entreprise vers les organisations publiques<sup>273</sup>.

326. A cet égard, Jacques CHEVALLIER affirme que « *Si la distinction public/privé a pendant longtemps été vécue sur le mode de l'évidence, ces certitudes sont désormais compromises par le brouillage des frontières et l'effacement des signes distinctifs qui marquaient la spécificité du public ; c'est ainsi la constitution symbolique de l'Etat qui se trouve atteinte.* »<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Cao Tri (H) : « identité culturelle et développement : portée et signification » in « Stratégie et développement endogène » UNESCO 1984 p 23 cité par Mustapha Ould Ahmed Ely in « De l'adaptation des techniques aux spécificités des pays en développement, L'approche managériale des finances publiques » op cit. pp273-274

<sup>273</sup> Gibert (P) : L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare. Op cit, p2.

<sup>274</sup> Chevallier (J) : L'Etat post-moderne, op cit, p 62

327. Aujourd'hui, les modes de gestion sont empruntés à la gestion privée des entreprises ; déjà « *le référentiel classique de l'intérêt général, qui était censé établir sa légitimité ne suffit plus ; l'idée s'est imposée que l'administration publique doit être, à l'instar du privé, « efficace » et qu'elle doit à cet effet emprunter à celui-ci des recettes de bonne gestion.* »<sup>275</sup>. Dans ce même sens, le partenariat public-privé témoigne de la volonté de l'Etat d'opter pour la gestion privée. Cette politique est de plus en plus recherchée en droit comparé soit par les Etats développés<sup>276</sup> ou sous développés.

328. On est le quatrième pays, après le Maroc, l'Algérie et le Liban, à avoir adopté la politique de partenariat public-privé <sup>277</sup> . Indépendamment de ses apports et limites, c'est devenu une obligation de modernisation de l'Etat. Le Partenariat Public Privé permet de répondre aux besoins des Etats qui ont des contraintes budgétaires. La Tunisie est bien dans ce cas de figure. C'est une tendance internationale. On voit que la vague de Partenariat Public Privé lève de partout. Ces nouveaux modes de gestion budgétaire sont, aujourd'hui, recherché par la réforme de la loi organique de budget tunisien.

### **b. La notion de l'Etat- entreprise**

329. L'idée de changement conceptuel est déjà affirmée par Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE dans leur ouvrage « Finances publiques » lorsqu'ils écrivent que « *On assiste précisément aujourd'hui à une mutation d'ampleur de*

---

<sup>275</sup> Chevallier (J) : L'Etat post-moderne, op cit, p 63

<sup>276</sup> Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. En Grande Bretagne, la loi de PPP est dite "Private Finance Initiative"

<sup>277</sup> Arnaud CABANES considère que les méthodes de partenariats public/privé est la meilleur consécration de la gouvernance. Essai sur la gouvernance publique. Op cit, p 26

*l'organisation des systèmes financiers publics et cette mutation se développe dans le monde, comme une onde de choc qui s'étend progressivement. Toutes les sociétés, développés ou en développement, sont confrontées à la réforme de leurs finances publiques et, par effet systématique, ces réformes rétroagissent, se répercutent de pays à pays si bien que l'on peut constater un rapprochement progressif des dispositifs. En même temps, et sur la base de cette refonte des institutions financières c'est en réalité une mutation d'ampleur de l'Etat qui s'opère. Les réformes financières entreprises, contrairement à ce qui est parfois estimé, sont très loin de simples aménagements techniques et c'est bien une réforme tout à fait nouvelle de gouvernance, prenant modèle sur celle de l'entreprise, qui se dessine à travers elles. »<sup>278</sup>.*

330. L'assimilation de l'Etat à l'entreprise n'est pas une idée nouvelle. Dans ce sens Raymond MUZELLEK note que « *L'entreprise est devenue le modèle de référence qui s'est transposé dans le secteur public* »<sup>279</sup>. Cette affirmation qui date des années quatre vingt dix est de plus en plus confirmée. En effet, Christophe SINASSAMY note que « *l'assimilation de l'Etat à l'entreprise est aussi matérialisée par la recrudescence d'une pratique désormais fréquente : l'externalisation. Tout se passe comme si l'Etat souhaitait repenser son périmètre d'activités et, ce faisant, décidait progressivement d'abandonner de grands pans de compétences. A telle enseigne que certaines tâches auparavant exercées par ses services sont désormais confiées à des entreprises privées.* »<sup>280</sup>. Cette politique de désengagement de l'Etat de la gestion de services publics était concrétisée par la politique de

---

<sup>278</sup> Bouvier (M), Esclassan (M-C) et Lassale (J-P) : Finances publiques. Op cit. P 19.

<sup>279</sup> Muzellec (R) : La gestion financière : quelles innovations ? op cit, p88.

<sup>280</sup> Sinassamy (CH) : Gestion publique- gestion privée un rapprochement d'utilité publique ? op cit, p 362

privatisation et de la concession<sup>281</sup>. Ce phénomène est l'une des exigences de la bonne gouvernance<sup>282</sup> de l'Etat qui se définit entre autres comme « *un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum.* »<sup>283</sup>.

331. L'apparition et l'évolution de cette notion ou encore de cette tendance témoigne d'une crise de la gestion publique classique fondée sur la notion de l'intérêt général. Dans ce sens, Jacques CHEVALLIER note que : « *Cette crise de l'intérêt général se manifeste notamment en ce qui concerne la gestion publique .. .* »<sup>284</sup>. De cette façon, la gestion publique n'est plus fondée seulement sur la satisfaction de l'intérêt général mais elle fait de plus en plus appel à l'efficacité. C'est ainsi que « *la simple invocation de l'intérêt général*

---

<sup>281</sup> Régime des concessions en Tunisie – évolution de 2008 à 2013. L'instrument fondamental du cadre juridique régissant les concessions en Tunisie est la loi n°2008-23 du 1er avril 2008. Celle-ci avait pour but de :

- Fournir un cadre juridique clair et exhaustif précisant les principes de base régissant les contrats de concessions ;
- Motiver les investisseurs privés et garantir la réussite des projets réalisés dans le cadre des concessions ; Unifier les concepts, les principes et les procédures appliqués dans le domaine des concessions ;
- S'appliquer dans des domaines pas expressément traités par les textes sectoriels ;
- Unifier les procédures de préparation et de suivi des dossiers relatifs aux projets réalisés sous forme de concession.
- Renforcer et compléter les textes existants tout en préservant les spécificités de chaque secteur, en gardant les textes sectoriels applicables d'une part, et en fournissant d'autre part un cadre général régissant les différents aspects des concessions (définitions, principes de base, l'initiative de concéder, procédures d'octroi, droits et obligations, mentions obligatoires des contrats de concession, les biens de la concession, le droit réel, etc.).

Sources : OCDE, 2012 et BERD, 2012 et 2013. European Commission (2014). "Public procurement reform: the EU Single Market". Available at : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm)

<sup>282</sup> LAROUSSE (H) : Politiques publiques et « bonne gouvernance » en Tunisie. Mondes en Développement Vol.37-2009/1-n°145 p 93. Cette notion de bonne Gouvernance semble avoir été introduite au Moyen Âge par Guillaume le Conquérant, comme équivalent de « gouvernement » (l'art et la manière de gouverner), puis en Angleterre au 14ème siècle avec la même signification. Elle est reprise à la fin des années 1980 par la Banque mondiale, le FMI et le PNUD, sous la forme de "bonne gouvernance".

<sup>283</sup> Smouts (M.C) : la définit comme « un outil idéologique pour une politique de l'État minimum » ; elle aurait alors pour mission "non plus de servir l'ensemble de la société, mais de fournir des biens et des services à des intérêts sectoriels et à des clients-consommateurs, au risque d'aggraver les inégalités entre les citoyens et entre les régions du pays" (Kalancigil, 1998, 73). Cité par Houda LAROUSSE, op cit, p 93.

<sup>284</sup> Chevallier (J) L'Etat post-moderne. Op cit, p 63

*n'est plus à elle seule suffisante ; encore faut-il que l'administration apporte la preuve de son efficacité. L'intérêt général s'est trouvé ainsi relayé, voir supplée, par le thème de l'efficacité. »<sup>285</sup>. La recherche de l'efficacité ne va pas toujours à l'encontre de l'intérêt général. C'est pourquoi, à mon avis, la norme budgétaire est appelée, aujourd'hui plus que jamais, à satisfaire l'intérêt général à travers la recherche de l'efficacité de l'intervention de l'Etat.*

332. Cette tendance vers la gestion privée, marquée par la recherche de l'efficacité et l'efficacités, est de plus en plus demandée avec le New Public Management qui *« repose sur la conviction que l'administration publique est tenue de s'inspirer du modèle de gestion de l'entreprise privée, modèle censé être plus performant : le désengagement de l'Etat de la sphère des activités productives (privatisations) devrait être accompagné de l'accroissement de l'autonomie de gestion (managerialization) et de la mise en concurrence (marketization) des services restés dans le secteur public ; le suivi permanent des moyens mis en œuvre (value for money), une gestion tournée vers le changement (management for change) plutôt que vers le maintien des structures existantes (maintenance management), une gestion des ressources humaines visant à donner une plus grande autonomie aux individus et aux groupes (A.Pettigrew, 1996) en sont les compléments nécessaires. »<sup>286</sup>.*

333. En Tunisie, ce développement ou encore ce changement de conception n'est pas dû, en réalité, à un changement de société mais c'est un changement voulu par le législateur. Le législateur budgétaire veut changer la conception de l'Etat à travers la norme budgétaire. Cet état de fait ne fait que confirmer la réalité de la norme budgétaire en

---

<sup>285</sup>Chevallier (J) L'Etat post-moderne. Op cit, p 64.

<sup>286</sup> Idem p 66.

tant qu'outil d'instauration ou de correction d'un modèle comportemental. La norme budgétaire est un outil de changement de société. En effet, c'est à travers une mutation textuelle que le législateur tunisien a voulu instaurer cette nouvelle conception de gestion publique.

## 2. La mutation textuelle

334. Le texte de droit devient de plus en plus un texte pragmatique. Dans ce sens, Jacques CHEVALLIER parle de droit postmoderne qui est un droit qui cherche l'efficacité tout comme l'action de l'Etat. En effet, il note que « *Le droit post-moderne est conçu essentiellement comme un droit pragmatique, sous tendu par une volonté d'action sur le réel ; cette préoccupation d'efficacité modifie en profondeur la conception traditionnelle de la normativité : à la rigidité fait place la souplesse et à la stabilité l'adaptabilité.* »<sup>287</sup>.

335. Les réformes budgétaires en Tunisie ou en droit français<sup>288</sup> ne font que confirmer cette évolution vers le droit postmoderne. Parmi ces réformes, les plus significatives, en droit budgétaire tunisien, sont celles de 1996 et de 2004 en attendant la nouvelle la loi organique de budget. Dans ce sens, La Tunisie s'est lancée dans une vaste réforme de sa gestion publique financière sous le nom de gestion budgétaire par objectifs (GBO). Un jumelage européen mené par la France via l'ADETEF<sup>289</sup>, vient en appui pour le compte du Ministère des Finances pour 3 ans (2011-2013). Ce projet s'inscrit dans le cadre de réformes

---

<sup>287</sup> Chevallier (J) L'Etat post-moderne. op cit., p 118.

<sup>288</sup> Il suffit de se référer à la réforme budgétaire de 2001.

<sup>289</sup> ADETEF (Assistance au Développement des Échanges en Technologies Économiques et Financières) est l'opérateur pour la coopération internationale pour les ministères des finances, du budget et du développement durable. Elle a été fondée en 1981. ADETEF fait partie des multiples opérateurs français chargés de la coopération internationale. En 2015, la structure est intégrée dans l'agence française d'expertise technique internationale Expertise France

en matière budgétaire déjà commencées par la Tunisie, avec notamment la modification de la loi organique en 2004. Il fait suite à des travaux d'appui menés par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale qui a aidé à construire le schéma directeur du 3 juin 2010 pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie.

336. L'administration tunisienne s'est mise en marche pour mettre en place cette GBO avec la constitution de groupes de travail thématiques : la nomenclature budgétaire, la comptabilité publique, la modernisation des contrôles, la performance, le cadre législatif et réglementaire et les systèmes informatiques.

337. Le projet de la nouvelle loi organique de budget est toujours « *en panne* ». Depuis son dépôt à l'Assemblée des représentants de peuple, le projet n'est pas encore discuté et voté ; chose qui apporte la preuve que la question de la réglementation de la vie budgétaire de l'Etat n'est pas une priorité pour cette assemblée. Faut-il rappeler que la loi organique de budget était le premier texte voté sous l'égide de la Constitution de 1959.

338. En outre, le projet de la nouvelle loi organique de budget parle toujours de la gestion budgétaire par objectifs qui est une politique qui remonte à 2004. Il s'agit d'un projet qui ne s'élève pas aux attentes et à la philosophie de la Constitution de 27 janvier 2014. Ce projet dépouille le Chef de Gouvernement des pouvoirs d'action en matière budgétaire. Pour toutes ces raisons Ahmed ESSOUSSI a qualifié ce texte d' « *un texte fait pour le passé et non pour l'avenir.* »<sup>290</sup>.

339. Le projet de la nouvelle loi organique de budget ne s'inscrit pas dans le processus d'installation de la culture de l'évaluation et de

---

<sup>290</sup> Essoussi (A) : Rapport introductif du 16<sup>ème</sup> colloque international portant sur « la nouvelle Constitution financière » organisé les 10 et 11 novembre 2017 par l'unité de recherche de droit constitutionnel et fiscal maghrébin. Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse. Document inédit.

rendre compte qui est la condition de réussite de changement de la société et de la refondation de l'Etat. Le nouveau projet ne contribue pas à assurer une refonte ou même une vraie réforme de l'ordre normatif en matière budgétaire. L'Assemblée de Représentants de Peuple est appelée à introduire des refontes sur ce projet afin qu'il soit vraiment un outil de changement et de mise en application de la Constitution de 27 janvier 2014.

340. Avec la nouvelle Constitution, une revue générale de la législation tunisienne est nécessaire pour réussir le changement et l'instauration d'un Etat de droit apte d'assurer une bonne utilisation des deniers publics. C'est la conclusion à laquelle a abouti Ahmed ESSOUSSI lorsqu'il écrit qu' *«il ne fait pas de doute qu'une politique de lutte contre la corruption mais surtout celle de la bonne gouvernance identifiée à travers la transparence, l'intégrité et la responsabilité impliquera une revue générale de la législation tunisienne notamment celle portant sur les deniers publics pour que soient mis en place à la fois les textes et les institutions en mesure de mettre en valeur de tels principes s'agissant de toutes les politiques financières et fiscales. C'est à ce titre, et seulement à ce titre, que la Constitution, dans sa dimension relevant des finances publiques, aura une signification et contribuera par là même à asseoir l'Etat de droit, celui de la liberté, de démocratie, de la citoyenneté et de la responsabilité.»*<sup>291</sup>.

341. Cette même idée a été lancée par Ahmed ESSOUSSI, avant l'écriture de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014, dans sa présentation des actes de colloque tenu à Sousse en octobre 2010 et ayant pour thème *«Constitution et gouvernance»*<sup>292</sup>. Il écrit

---

<sup>291</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit .p 226-227.

<sup>292</sup> Essoussi (A) : « Constitution et gouvernance » : Travaux de l'Unité de recherche de droit constitutionnel et fiscal maghrébin, Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse, Université de Sousse. ». Tunis Latrache éditions. 2012, pp 5-17.

que « *s'impose dès lors avec la gouvernance la nécessité à la fois de défendre les fondamentaux des droits et libertés individuelles et collectives et la rénovation des règles constitutionnelles, celles qui garantiraient une plus grande responsabilité pour une grande liberté. Pour ce qui concerne la rénovation des règles constitutionnelles doivent s'affirmer davantage les fondements de la liberté , de la justice, de la citoyenneté et de la société civile, attributs de toute démocratie moderne afin d'éviter à la fois les échecs connus et vécus dans l'espace maghrébin mais aussi les déceptions de demain même si le pari est risqué quant à l'adaptabilité de telles valeurs , relevant de la post modernité, pour des sociétés dont certains traits relèvent d'un autre temps, le temps a historique, celui de nombreuses contrées arabes qui, en définitive, demeurent encore en dehors de l'histoire de l'humanité ou qui l'ont quitté depuis fort longtemps.* »<sup>293</sup>.

## **II. La norme budgétaire, une norme de gestion encadrée**

342. L'objectif de la gestion de patrimoine de l'Etat est guidé par un objectif fondamental de droit public qui justifie l'existence même de l'Etat ; il s'agit de l'intérêt général. Cet objectif majeur est indéfinissable et perplexe. Cette perplexité est due, en réalité, à la nature multidimensionnelle de la notion de l'intérêt général dont l'une des dimensions est la dimension financière.

343. La notion de l'intérêt financier de l'Etat reste toujours sans définition claire et sans contenu déterminé. L'ambiguïté et le caractère indéfinissable de cette notion est de nature à laisser aux pouvoirs publics une marge de manœuvre assez large afin d'assurer la continuité de l'Etat.

344. La norme budgétaire est une norme de gestion des deniers publics qui est appelée à réaliser l'intérêt général financier tout en

---

<sup>293</sup> Essoussi (A) : Constitution et gouvernance. Op cit.p16.

respectant l'ordre public financier. La normativité budgétaire en tant que normativité juridique s'inscrit dans la logique de l'ordre juridique en général qui est dirigé par la recherche de la réalisation de l'intérêt général et l'instauration de l'ordre public. Ces objectifs ne sont que des attributs de principe de la continuité de l'Etat.

345. La notion de l'intérêt général financier s'apparente à celle de l'intérêt général qui est assez ancienne. Elle remonte à la fin de XVIIIème siècle. La notion d'intérêt général se dérobe à toute prétention de l'intelligence à vouloir l'enfermer dans une définition structurée et complète comme l'affirme Marie -Pauline Deswarte<sup>294</sup>.

346. La notion de l'intérêt général financier est une dimension, une ramification de la notion d'intérêt général qui gouverne et justifie toute la spécificité de droit public. Cette notion est mise en évidence par la jurisprudence française. *« Ame du service public, cette « notion-mère » du droit administratif français sert en particulier à définir le champ d'application du droit public, ainsi qu'à apprécier la légalité de l'action administrative. Jusqu'à 1993, quelques 53 décisions sur 247 du conseil constitutionnel intervenues en matière de lois organiques et de lois ordinaires y font référence ; ce dernier l'invoque dans 47 d'entre elles pour justifier son raisonnement. »*<sup>295</sup>.

347. Par nature, les règles budgétaires et comptables répondent à une volonté de préservation des intérêts financiers publics résidant dans une correcte élaboration et exécution des budgets publics<sup>296</sup>. L'intérêt général financier est, entre autres, la bonne utilisation des deniers publics.

---

<sup>294</sup> Deswarte (M.P) : L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, RFDC n°13 1993 p 27.

<sup>295</sup> Idem p 23.

<sup>296</sup> Damarey (S) : Le juge administratif, juge financier. Op cit p13.

348. Joël MOLINIER relève ainsi l'« *unité du droit budgétaire dans sa dimension technique : Les deniers publics, qui constituent la matière même d'un budget, (étant) par nature susceptibles d'une utilisation détournée des fins d'intérêt général (il convient de les soumettre) à un régime juridique spécialement contraignant, propre à assurer la régularité de leur emploi.*»<sup>297</sup>. Toutefois, cette notion d'intérêt général ou encore ce « *mythe* »<sup>298</sup> comme il conviendrait de l'appeler de nos jours laisse la place à l'efficacité.

349. Aujourd'hui, l'intérêt général financier est le bon usage des deniers publics<sup>299</sup> qui exige l'efficacité dans la gestion de l'argent public. La notion de l'intérêt général financier concilie l'impératif de l'intérêt général dans sa conception classique et le souci de l'efficacité de l'action publique. L'intérêt financier de l'Etat est un nouvel habillage de l'intérêt général ; il est son habillage moderne ou encore post moderne. En effet, la notion d'intérêt général ne va pas à l'encontre du profit et de la rentabilité mais elle les cherche. Désormais « *l'intérêt général étatique se mélange donc à des considérations pécuniaires sous-tendues par une certaine logique de rentabilité.*»<sup>300</sup>.

350. La logique de l'efficacité et de l'efficience règne mais ne l'emporte pas sur les considérations classiques de l'intérêt général. On ne peut pas concevoir un Etat qui se désengage de toute activité qui n'est pas rentable. Dans cet ordre d'idées, Christophe SINASSAMY note qu' « *En un mot, la volonté d'améliorer la qualité et la gestion*

---

<sup>297</sup> Molinier (J) : Droit budgétaire in Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques. Op cit, p664.

<sup>298</sup> Chevallier (J) : L'Etat post-moderne. Op cit, p 63.

<sup>299</sup> La notion de bon usage des deniers publics est une « *notion constitutionnellement consacrée, et donc mieux protégée- au moins théoriquement- contre les interventions du législateur* » elle « *constitue en outre une construction juridique qui ne doit pas être appréhendée ex nihilo* ». Voir David BOITEUX dans son article « le bon usage des deniers publics » RDP n°5-2011 p 1106.

<sup>300</sup> Sinassamy (C) : Gestion publique- gestion privée un rapprochement d'utilité publique ? Op cit. p 360

*des services publics ne doit pas conduire à la réduction du champ d'action de l'Etat au profit de l'économie de marché et d'une certaine forme de concurrence. Car, après tout, certains services publics ne sont-ils pas à la fois non marchands et sans concurrence ? Basés sur des considérations, d'équité, de justice, d'égalité, de redistribution éventuelle et de protection, ils ne peuvent être fondés que sur des prérogatives exorbitantes du droit commun (puissance publique en particulier).»<sup>301</sup>.*

351. L'Etat ne peut se démettre de ses activités à objectif non lucratif mais il se change de modes de gestion ; une gestion fondée sur l'obligation de résultat plutôt que l'obligation des moyens. La gestion fondée sur l'obligation de résultat permet l'introduction de la culture de l'évaluation et de rendre compte surtout si la transparence des comptes publics est respecté. Ces conditions permettent au citoyen – contribuable d'assurer un certain suivi de la gestion des deniers publics et de l'inciter à participer dans la vie budgétaire de l'Etat. La normativité budgétaire est appelée à jouer ce rôle afin d'instaurer un budget participatif ou encore des finances publiques participatives.

352. La norme budgétaire est un outil pour assurer l'intérêt général financier qui fonde l'Etat et assure sa légitimité voir sa continuité. De plus, cette norme permet la démocratisation de la société. La norme budgétaire est une forme d'exercice de pouvoir normatif de l'Etat ; elle est une manifestation de la souveraineté. Elle est aussi un moyen de gestion des deniers publics. Ainsi, l'Etat sans norme budgétaire se trouve être menacé par un paralysie de son action au niveau économique, politique ou social.

353. En guise de conclusion, on peut affirmer que la normativité budgétaire est une normativité juridique de part sa forme ainsi que de

---

<sup>301</sup> Sinassamy (C) : Gestion publique- gestion privée un rapprochement d'utilité publique ? Op cit. p 363

son contenu. Toutefois, cette juridicité est marquée par une certaine singularité qui marque l'identité de la normativité budgétaire.

## **Chapitre II : La normativité budgétaire est une normativité juridique singulière**

354. La norme budgétaire essaye de tracer le modèle comportemental référentiel en matière budgétaire pour les autorités publiques. C'est un modèle qui était réfléchi par l'exécutif, autorisé par le législatif et contrôlé par un ordre juridictionnel financier<sup>302</sup>. C'est un modèle de gestion qui implique l'ensemble des autorités constitutionnelles et qui prend en considération des paramètres tout à fait variés. C'est ce qui renforce l'ambivalence de cette norme budgétaire qui reste une norme à fonctions variables comme on l'a démontré précédemment.

355. Ce que l'on doit noter, est que la norme budgétaire n'édicte pas une conduite certaine et sûre mais autorise une prévision d'une conduite en matière de recettes et des dépenses ; cette conduite n'est pas définitive mais elle est tout simplement révisable épisodiquement. Ce double caractère, à la fois prévisionnel et épisodique, fait de la norme budgétaire une norme distinguée voir même singulière. C'est une originalité eidétique. Ces caractéristiques distinctives de la norme budgétaire ne font pas à elles seules la singularité de la norme budgétaire. En effet, la procédure de préparation et d'adoption de la norme budgétaire est une procédure singulière et qui n'est que la traduction technique ou procédurale de l'originalité de la normativité budgétaire.

---

<sup>302</sup> Le contrôle de constitutionnalité et de la légalité budgétaire s'inscrivent dans cet ordre. Le conseil constitutionnel et le tribunal administratif contribuent eux aussi à ce contrôle financier côte à côte avec la cour de comptes et la cour de la discipline financière. Les premiers contrôlent la prescription de l'acte de gestion alors que les deuxièmes veillent à la bonne application de cet acte.

## Section 1 : La singularité<sup>303</sup> eidétique de la normativité budgétaire

356. S'il est vrai que la norme budgétaire est un acte d'autorisation de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, il n'en reste pas moins vrai que cette autorisation porte sur un contenu prévisionnel et épisodique. L'autorisation dans certains cas vaut obligation. L'autorisation budgétaire que comporte la norme budgétaire initiale à savoir la loi de finances de l'année n'exclut pas la réalité de cette norme qui reste l'autorisation d'une prévision budgétaire.

357. Ce caractère prévisionnel et épisodique a fait qu'une partie de la doctrine considère que la juridicité de la normativité budgétaire est équivoque. Dans ce sens, Anne BERTRAND écrit en présentant sa thèse sur les dispositions législatives non prescriptives que « *Cette étude portera donc non seulement sur les lois dont traditionnellement la normativité est équivoque : les lois de finances dans leur partie budgétaire, les lois de plan, les lois de programme ou les lois d'orientation (complétées la plupart du temps par des annexes dont le caractère législatif et normatif a aussi soulevé des interrogations) mais aussi sur toutes les formes législatives qui apparaissent peu prescriptives.* »<sup>304</sup>. Toujours dans ce même sens, on trouve que M.Prelot considère que « *Les lois de finances et les lois de programme ne sont pas intrinsèquement des lois, en ce sens qu'en principe, elles ne proposent pas de règles générales impersonnelles et objectives,*

---

<sup>303</sup> « Singularité, selon le Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (Le Robert, 1964), vient du bas -latin *singularitas* (« unicité ») et revêt quatre séries de significations proches les unes des autres : caractère de ce qui est singulier, c'est-à-dire unique ; ensuite, caractère rare et exceptionnel, voire étonnant, de ce qui se distingue (en bien ou en mal) ; par extension, anomalie, ou bizarrerie, voire paradoxe ; enfin, en langue vieille, caractère de celui qui veut se faire remarquer. » Cité par Nicolas GROPER dans son article « la cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue ». In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011 p 235.

<sup>304</sup> Bertrand (A) : Les dispositions législatives non prescriptives. Thèse soutenue à l'université des sciences sociales Toulouse I, 2000 p 4.

*mais donnent au gouvernement des autorisations ou lui adressent des injonctions. Elles rentrent ainsi dans le contrôle gouvernemental. »<sup>305</sup>.*

358. Ce double caractère ne prive pas la normativité budgétaire de son caractère juridique mais marque cette juridicité par une certaine singularité. La norme budgétaire est une norme juridique épisodique dont le contenu est prévisionnel.

### **Paragraphe 1 : La norme budgétaire est une norme à contenu prévisionnel**

359. Le caractère prévisionnel est intimement lié à la notion de budget car comme l'écrivent Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE « *tout budget est une prévision d'activités. Les particuliers, les entreprises, les collectivités publiques et l'Etat en premier lieu, sont tous amenés à établir des programmes financiers, sous la forme d'états prévisionnels de leurs recettes et de leurs dépenses. »<sup>306</sup>.*

360. La norme budgétaire est singulière dans la mesure où elle est marquée par un contenu prévisionnel et rectifiable. Le caractère prévisionnel de la norme budgétaire est le trait distinctif par excellence de la norme budgétaire. La norme budgétaire vient pour prévoir un ensemble des recettes et des dépenses. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les recettes et les dépenses obéissent elles mêmes pour exister à des prescriptions législatives ou plus précisément à des normes générales. C'est ainsi que la norme budgétaire est fondée sur

---

<sup>305</sup> Prelot (M) : Institutions politiques et droit constitutionnel, 3<sup>ème</sup> édition 1963 p 753 cité par Louis Favoreu dans son article « Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics ». RDP 1967. p 36

<sup>306</sup> Bouvier (M), Esclassan (M.C) ET Lassale (J-P) : - Finances publiques. op cit, p269-270.

l'idée de la prévision qui forme la pierre angulaire de droit budgétaire sans pour autant oublier, bien sûr, l'autorisation budgétaire.

361. La prévision est l'élément original qui marque la normativité budgétaire ; c'est cet élément qui justifie, en grande partie, la technicité de la matière budgétaire. En effet, les techniques budgétaires mises en place ne font, entre autres, que porter remède à ce caractère prévisionnel de la norme budgétaire. Elles viennent pour assurer la réalité de cette norme ; elles sont au service de l'administration exécutive. Les techniques budgétaires assurent aux pouvoirs publics une bonne gestion de ses deniers.

362. Dans cet ordre d'idées, Lotfi MECHICHI écrit que : « *La prévision budgétaire moderne, en raison de l'ampleur de l'action de l'Etat et les péripéties du cadre socio-politico- économique dans lequel elle évolue, doit non seulement reposer sur des techniques finement élaborées d'évaluation directe des dépenses publiques mais, doit être escortée tout au long de l'exercice par des mécanismes de régulation, de correction de la prévision initiale afin d'éviter les dérapages et permettre à l'Etat de s'acquitter efficacement et au moindre coût de ses missions.* »<sup>307</sup>.

363. Cette recherche d'efficacité se présente comme « *l'un des défis les plus redoutables* »<sup>308</sup> d'un Etat comme la Tunisie dont l'ouverture de l'économie sur l'extérieur s'accélère<sup>309</sup>. Les engagements

---

<sup>307</sup> Mechichi (L): Elaboration du budget : pour une meilleure adaptation des techniques de préparation aux exigences d'une gestion publique performante. Actes du séminaire : Les cadres budgétaires et comptables « perspectives et réformes » ENA. ATSA 19-20 mai 1995, CREA Tunis 1995, p 26

<sup>308</sup> Ben Aissa (M.S) : Rapport de synthèse : Actes du séminaire : Les cadres budgétaires et comptables « perspectives et réformes ». Op cit, p119.

<sup>309</sup> Dès la signature de l'Accord d'Association avec la Communauté Européenne la Tunisie s'est fixée l'objectif d'être une zone de libre échange.

internationaux de l'Etat tunisien exigent que la prévision budgétaire soit la plus sincère et la plus transparente. Déjà, la transparence budgétaire est devenue un des nouveaux principes budgétaires et un standard international. Et même les principes budgétaires classiques sont au service de la prévision. Du seul fait que ces derniers gouvernent la préparation, le vote et l'exécution du budget de l'Etat.

364. Ces principes classiques ou modernes visent à assurer la fiabilité de la prévision budgétaire et sa sincérité voir finalement sa réalité. D'ailleurs, le caractère prévisionnel est considéré à la fois comme un fondement de l'élaboration des principes budgétaires mais aussi de leur persistance. Cette idée est assez fondée historiquement comme le note convenablement Maurice CHENEVOY : *« Au XIXème siècle, la prévision budgétaire remplissait une double mission : assurer un contrôle efficace du parlement sur le gouvernement et favoriser une gestion comptable claire des finances publiques, ce qui explique l'élaboration de ce que l'on appelle traditionnellement les grands principes du droit budgétaire. Au XXème siècle, avec l'avènement de l'Etat interventionniste, une troisième mission qui est devenue essentielle est apparue : permettre une planification financière efficace. Une telle modification a bien entendu, affecté la situation des grands principes du droit budgétaire lesquels ont survécu mais ne trouvent désormais d'application que dans la mesure où ils sont compatibles avec cette nouvelle mission. »*<sup>310</sup>

365. Dans ce sens, la planification financière aurait besoin d'une évaluation qui soit la plus sincère que possible. De ce fait, la prévision budgétaire accomplira parfaitement sa nouvelle mission, qui est devenue essentielle à savoir celle d'une planification financière efficace.

---

<sup>310</sup> Chenevoy (M) : Autorisation de programme. Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques. Op cit p116.

366. La prévision se présente, aussi, comme l'élément comptable de la définition de la notion du budget en général. Elle est donc l'élément commun entre la notion du budget public et celle du droit privé et elle s'avère comme le souci universel tant pour les personnes publiques que privées qui leur évite de se trouver hors d'état d'agir. A cet égard, Jacques MAGNET écrit que « *Le caractère prévisionnel du budget répond à un souci d'ordre dans tout Etat, quel que soit son régime politique, où même dans toute organisation, il est indispensable que les gouvernements où dirigeants prévoient quelles sont les recettes sur lesquelles ils peuvent compter et à quelles dépenses ils auront à faire face. C'est un souci que peut avoir même un simple particulier.* »<sup>311</sup>.

367. Le caractère prévisionnel de la norme budgétaire s'avère comme une obligation technique pour pouvoir réussir la gestion des deniers publics. La gestion publique exige une certaine planification mais aussi une certaine souplesse qui laisse la possibilité de rectification au niveau de sa mise en œuvre. La prévision est un élément de définition du budget qui prend forme dans une loi des finances initiale<sup>312</sup>. Cet acte est qualifié d'acte budgétaire de base. Toutefois, cet acte peut faire l'objet des rectifications par d'autres actes budgétaires afin de ne pas laisser l'Etat hors d'action.

### **A. La prévision initiale**

368. La prévision initiale s'effectue par l'acte budgétaire de base comme le qualifie Paul AMSELEK ; il s'agit de la loi de finances de l'année. C'est la seule loi qui autorise la prévision d'une conduite budgétaire des pouvoirs publics en matière des dépenses et des recettes pour un exercice budgétaire. Cette autorisation de la prévision

---

<sup>311</sup> Magnet (J) : Les finances publiques tunisiennes. ENA. CREA Tunis 1969. p 6

<sup>312</sup> Déjà, l'article 1<sup>er</sup> de la LOB dispose que « *la loi de finances prévoit...* » Comme c'était le cas pour la LOB de 1960.

budgétaire ne peut émaner, en situation ordinaire, que du pouvoir législatif, le représentant constitutionnel de peuple. C'est un acquis constitutionnel inaccessibles.

369. C'est la loi de finances de l'année qui prévoit et autorise l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat. Ce caractère prévisionnel fait défaut dans la loi de règlement qui est un document comptable qui constate l'exécution de la prévision faite par la loi de finances initiale. La loi de règlement est une loi de finances qui ne prévoit pas mais constate. La loi de règlement « *rend compte des dépenses effectivement réalisées et des recettes réellement perçues. Cette loi permet de constater les résultats financiers de chaque année civile et d'approuver les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives.* »<sup>313</sup>.

370. De même, les lois de finances complémentaires qui ratifient les décrets d'avances ne font que valider de recettes et des dépenses déjà engagées. Les lois de finances complémentaires peuvent venir pour rectifier une loi de finances initiale ; dans ce sens, rectifier signifie autoriser et prévoir de nouvelles dispositions.

371. L'idée de prévision se trouve être consacrée par les textes relatifs à la réglementation du budget. A cet égard, l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique de budget tunisien de 1967 dispose que « *La loi de finances prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique.* ». Cette caractéristique est l'élément d'identification, par excellence, de la loi de finances de l'année. Ce caractère prévisionnel figure aussi dans la loi organique de

---

<sup>313</sup> Damarey (S) : Finances publiques. Op cit p 368.

budget de 12 mars 1960 qui disposait dans son article 2 que « *la loi de finances* :

*1 -prévoit l'ensemble des ressources de l'Etat et autorise leur perception ;*

*2 -prévoit l'ensemble des dépenses de l'Etat et en arrête le montant. »*

372. Cette réglementation prévoit que la prévision budgétaire est une prévision encadrée et consolidée. La prévision initiale est une prévision consolidée par des annexes budgétaires et encadrée par une prévision économique plus générale assurée par le plan de développement mais aussi par le budget économique.

## **I. Une prévision encadrée**

373. La prévision budgétaire n'est pas du tout indépendante de la prévision économique de l'Etat qui prend forme, en Tunisie, dans le plan de développement économique et dans le budget économique. A cet égard, Ahmed ESSOUSSI note que « *La loi organique du budget, qui est très nettement inspirée de l'ordonnance française du 2 janvier 1959, se démarque ici radicalement du droit français en juridiciant le plan et le budget économique, introduisant ainsi dans le droit budgétaire tunisien des éléments du principe de conformité du budget de l'Etat au plan de développement qui constitue l'un des principes essentiels du droit budgétaire des pays socialistes. Cette disposition s'explique en fait par la place prépondérante qu'occupe le plan en Tunisie et, plus généralement, dans les pays en voie de développement .*»<sup>314</sup>.

374. Dans ce même sens et pour justifier le fait que la prévision budgétaire nécessite un encadrement économique, Alain BOCKEL écrivait, tout en parlant de budget, que : « *De plus en plus, il est lié à*

---

<sup>314</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p 237.

*l'ensemble de la vie économique du pays, reconstitue l'un des éléments de l'équilibre d'une nation. Les liaisons entre la comptabilité économique, le plan et le budget sont nécessairement sans cesse plus étroites. Le budget représente désormais la planification financière des interventions de l'Etat qui s'étendent à tous les aspects de l'activité nationale. »<sup>315</sup>. L'encadrement de budget se fait tant par le plan de développement économique que par le budget économique.*

## **1. Le plan de développement économique**

375. L'article premier de la loi organique de budget de 1967 introduit le principe de conformité de la prévision budgétaire à la prévision économique et financière. Cette logique économique est différente de celle de 1960. Dans cet esprit, l'article premier de la loi organique du budget, actuellement en vigueur, insiste sur le fait que la loi de finances doit être encadrée par les objectifs des plans de développement et doit tenir compte de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique.

376. Le plan de développement économique et social fixe les objectifs directeurs de l'Etat sur une période de cinq ans. Ces objectifs se traduisent financièrement en une prévision annuelle qui est autorisée par la loi de finances de l'année. Toutefois, l'interrogation qui s'impose est de savoir le caractère obligatoire du contenu du plan de développement économique par rapport au budget de l'Etat autorisé annuellement par la loi de finances<sup>316</sup>. Cette interrogation est, en fait, un questionnement sur la nature et la valeur juridique du plan de développement économique.

---

<sup>315</sup> Bockel (A) : Les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée nationale selon la loi organique du 12 mars 1960 RTD 1966- 1967. p 157.

<sup>316</sup> Voir la thèse de Kote (L) : Les instruments juridiques de la programmation pluriannuelle des finances publiques : l'avènement d'un nouveau temps financier. Université de Toulouse 1 capitole. Le 17 décembre 2015.

377. Cet acte - Le Plan – pose la question de sa valeur juridique. Jean Pierre LASSALE écrit, à cet égard, que « *Certes, du point de vue juridique, le Plan ne peut lui non plus donner lieu à aucun engagement de dépenses, et ne comporte aucune obligation d'inscription de crédits. Mais, là encore, les textes ne rendent pas compte de la réalité : en approuvant le Plan, et les investissements qu'il prévoit, le Parlement s'engage par là même à l'assortir des moyens financiers nécessaires à sa réalisation.* »<sup>317</sup>.

378. Le plan de développement économique est un engagement politique plutôt que juridique. Il n'a pas une valeur juridique contraignante et sa suprématie par rapport à la loi de finances n'est que technique. Le plan de développement économique s'impose à la loi de finances portant le budget de l'Etat pour une considération économique ; celle de la planification. La planification économique et financière qui est un besoin vital pour un Etat en voie de développement tel que la Tunisie impose le recours à un arsenal d'outils tout aussi complémentaires dont la loi de finances et le budget économique.

## 2. Le budget économique

379. Le budget économique est né de la recherche ou encore du besoin d'une articulation entre le plan qui est pluriannuel et le budget qui est annuel<sup>318</sup>. Il se définit comme « *un ensemble des prévisions et de recommandations portant sur l'ensemble de l'activité économique de la nation. Document établi chaque année par l'autorité planificatrice, il ne correspond pas pour autant exactement à une portion du plan pluriannuel, puisqu'il pourra comporter les*

---

<sup>317</sup> Lassale (J.P) : Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques. RSF 1963, p 609.

<sup>318</sup> En Algérie, comme le note Ahmed Essoussi, on a transposé purement et simplement les techniques socialistes en faisant recours au plan annuel. Voir Ahmed Essoussi : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. p 241.

*ajustements nécessaires en fonction de la conjoncture économique. »<sup>319</sup>.*

380. Le but de budget économique *«est essentiellement d'adapter la politique économique à long terme aux nécessités de la conjoncture du moment.»<sup>320</sup>*. Il constitue une tranche annuelle du plan de développement économique ; une tranche corrigée à la lumière de l'évolution de la conjoncture économique et sociale à l'échelle nationale et internationale.

381. Ahmed ESSOUSSI tout en parlant du budget économique, le qualifie d'une nouvelle norme de droit budgétaire tunisien ; il vient même à parler d'une *« juridicité nouvelle »<sup>321</sup>*. En effet, d'après l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique de budget de 1967, le budget économique, qui est un acte édicté par l'exécutif, s'impose à la loi de finances qui prévoit et autorise l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat. Cette contradiction qui consiste à prévaloir un acte d'exécutif sur un acte législatif annonce la naissance d'une nouvelle juridicité avec la loi organique de budget de 1967, celle de la juridicité budgétaire.

382. Cette nouvelle hiérarchie pose un problème concernant sa sanction. En effet, si le budget de l'Etat ne respecte pas l'équilibre économique et financier défini, par le budget économique, quel serait l'essor de la loi de finances portant autorisation de ce budget ?

---

<sup>319</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p 242

<sup>320</sup> Budget économique 1966 doc ronéoté, p 5 cité par Ahmed Essoussi, Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p 255.

<sup>321</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p 244

383. Sur le plan juridique, aucune sanction n'est prescrite surtout avec l'absence d'organisme habilité à contrôler la conformité de la loi de finances au plan et au budget économique. La suprématie du budget économique et du plan est elle une suprématie juridique ou une suprématie économique ?
384. Sur cette question, la doctrine s'est prononcée en considérant que cette suprématie est économique plus que juridique. En effet, Ahmed ESSOUSSI a affirmé dans sa thèse que « *la valeur supra-législative du budget économique par rapport à la loi de finances ne peut s'expliquer que par le degré de généralité plus élevé, au point de vue économique, de cette norme.* »<sup>322</sup>. Le budget économique en tant qu'acte concret et mobile se présente comme une catégorie essentielle de droit économique. Il se présente comme une norme budgétaire fondamentale d'un ordre marqué par la mobilité et le caractère prévisionnel.
385. La loi organique de budget tunisien de 1967 a adapté des instruments qui marquent ce nouvel ordre par une certaine particularité qui se justifie par la recherche de conciliation entre le caractère annuel de la prévision budgétaire et le caractère pluriannuel de la prévision économique. En effet, au niveau de « *budget de capital* », on trouve trois types de crédits qui sont respectivement : les crédits de programme, les crédits d'engagement et les crédits de paiement.
386. C'est l'article 13 de la loi organique de budget qui définit ces crédits en disposant que « *les crédits de programme doivent permettre d'engager les dépenses relatives à l'exécution intégrale d'un projet ou d'une partie cohérente d'un projet de nature à être mise en service sans adjonction. Toutefois, les crédits de programme ne peuvent*

---

<sup>322</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, op cit p 244.

*engager l'Etat que dans les limites des crédits d'engagement ouverts par la loi de finances.».*

387. Ce premier type des crédits ne fait que témoigner encore plus de la mise en place d'une nouvelle juridicité ; sinon comment peut-on comprendre la valeur juridique de ces crédits qui sont introduits annuellement dans la loi de finances sans pour autant qu'ils engagent l'Etat ?

388. Ces crédits sont contraignants pour les techniciens qui préparent la loi de finances, c'est à dire qu'ils constituent une norme qui s'impose à la prévision budgétaire annuelle concernant les investissements publics.

389. Pour ce qui est des crédits d'engagement qui sont des crédits *« mis à la disposition d'un ordonnateur pour lui permettre d'engager les dépenses nécessaires à l'exécution des investissements prévus par la loi de finances .»*<sup>323</sup>, ils sont plus contraignants que les crédits de programme et engagent l'Etat mais sans limitation de durée. A défaut d'annulation, ces crédits sont reconductibles d'une année à l'autre en dérogeant ainsi au principe de l'annualité budgétaire. Les crédits d'engagement ne seront effectifs qu'au fur et à mesure de l'ouverture des crédits de paiement y correspondants<sup>324</sup>. Les crédits d'engagement sont bel et bien un moyen juridique d'engager une dépense même s'ils trouvent une limite dans les crédits de paiement. Or, il est évident que les crédits d'engagement ont besoin des crédits de paiement.

390. Les crédits de paiement *« sont destinés à l'ordonnancement des sommes mises à la charge de l'Etat dans le cadre des crédits*

---

<sup>323</sup> L'article 13 de la LOB de 1967.

<sup>324</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit p 253.

*d'engagement correspondants.* »<sup>325</sup>. Ces crédits permettent, une fois autorisés, des décaissements au profit des créanciers de l'Etat.

391. Ces différents types de crédits, de valeurs différentes, nous renseignent sur l'existence d'une hiérarchie des normes au sein même de la loi de finances. En effet, le contenu de la loi de finances est un contenu qui n'a pas la même valeur juridique ou économique. Toutefois, ce contenu permet d'assurer une continuité et une articulation tout aussi recherchée par les outils économiques. Ces crédits de natures différentes permettent d'articuler entre un plan de développement pluriannuel et un budget annuel. Ils ne sont pas indépendants de budget économique qui constitue « *le chaînon idéal entre plan et budget.* »<sup>326</sup>.

392. Cette prescription est spécifique au droit budgétaire tunisien qui a essayé de concilier entre deux choix économiques antinomiques qui sont le socialisme et le libéralisme<sup>327</sup>. Les objectifs quinquennaux traduits dans le plan de développement économique s'infiltrèrent dans le budget économique qui définit l'équilibre économique et financier de l'Etat qui s'impose au budget de l'Etat.

393. Le budget économique conjugué avec le plan quinquennal en Tunisie, fait que la prévision budgétaire prenant forme dans une loi de finances, assure une continuité financière de la norme budgétaire ; une continuité toute aussi nécessaire pour la continuité de l'Etat.

---

<sup>325</sup> L'article 13 de la loi organique de budget de 1967.

<sup>326</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit p 255.

<sup>327</sup> L'Algérie a opté pour la transposition des techniques socialistes. Voir Ahmed Essoussi, Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p241.

394. S'il est vrai que la loi de finances est annuelle, elle s'inscrit dans un cadre de prévision pluriannuel. En effet, le caractère annuel n'exclut pas la continuité mais la renforce du fait que ce qui est annuel c'est la correction et non la prévision. La prévision est établie dans des actes qui ont une portée pluriannuelle<sup>328</sup>. Ainsi, le caractère annuel ne désapprouve pas la continuité budgétaire de l'Etat mais au contraire il la garantit.
395. Toute étude portant sur les actes budgétaires qui sont jugés problématiques eu égard à leur forme et leur nature juridique doit être conçue à la lumière de l'idée que l'ordre budgétaire a sa propre logique ; un ordre fondé sur la prévision, la correction et la révision annuelle dans un souci de fiabilité et de performance.
396. La prévision budgétaire afin d'être une prévision fiable, véridique, sincère et assez loyale doit être encadrée dans le temps et aussi justifiée par des annexes budgétaires qui viennent la consolider.

## **II. Une prévision consolidée par des annexes budgétaires**

397. La structure budgétaire est consolidée par des annexes explicatives qui simplifient la lisibilité de l'acte budgétaire. L'acte budgétaire n'est jamais un acte esseulé, il s'inscrit, constamment, dans un contexte marqué par l'homogénéité d'une multitude d'actes venant pour éclaircir l'information budgétaire que contient la norme budgétaire.
398. Même unique, le projet de loi de finances initiale reste complexe et le nombre de documents qui le constitue est impressionnant. La masse des informations ainsi rassemblées et l'importance politique de l'action budgétaire conduisent inévitablement le Gouvernement à différentes présentations de son projet.

---

<sup>328</sup> Voir la thèse de Kote (L) : Les instruments juridiques de la programmation pluriannuelle des finances publiques : l'avènement d'un nouveau temps financier. Université de Toulouse 1 Capitole. Le 17 décembre 2015.

399. Pour des raisons multiples, qui vont des contraintes matérielles aux nécessités d'une communication de plus en plus développée, le pouvoir exécutif fournit avec le projet de la loi de finances un ensemble de documents annexes<sup>329</sup>. L'importance des documents budgétaires annexés au projet de la loi de finances peuvent avoir un effet négatif. A cet égard, Francis Querol affirme que « *Si, en théorie, l'information du Parlement s'en trouve améliorée, il n'est pas certain que « l'inflation d'information » ne nuise, en définitive, aux parlementaires car trop d'information, tue l'information.»*<sup>330</sup>.
400. Les annexes budgétaires sont multiples et diverses de telle sorte qu'elles auront besoin d'une présentation. Ces annexes méritent aussi un éclaircissement quant à leur régime juridique.

## 1. Présentation des annexes budgétaires

401. Le projet de loi de finances présente de nombreuses particularités, au premier rang desquelles figurent la multiplicité et la diversité de ses annexes. Elles sont diverses et multiples à cause de la richesse de contenu de l'acte budgétaire et la pluralité de ses effets.
402. Pour le cas tunisien et afin d'identifier ces annexes, on doit se référer à la loi organique de budget. En effet, les documents explicatifs annexes<sup>331</sup> ont été énumérées par l'article 25 de la LOB du 8 décembre 1967 qui dispose que : « *Sont joints au projet de loi de finances :*

---

<sup>329</sup> En France, le pouvoir exécutif français fournit, parallèlement à la publication des « bleus » et des « jaunes » qui sont des documents annexes, un volumineux « dossier de presse » à l'appui du projet.

<sup>330</sup> Querol (F) : Finances publiques. Op cit p 35

<sup>331</sup> En France, « *On peut, semble-t-il, faire une distinction entre trois catégories de documents : les états législatifs annexes, qui ont la même valeur que la loi de finances, les annexes explicatives expressément visés par l'article 32 de l'ordonnance( essentiellement les bleus), qui ne sont pas publiés au journal officiel mais dont la valeur est contraignante, et les autres documents, dont l'importance est moindre et qui sont liés à l'exercice du droit à l'information du Parlement »* Philip ( L ) : Les normes juridiques dans l'élaboration de la

- *Un rapport sur le budget de l'Etat dans le cadre de l'équilibre global économique et financier. Il comprend, notamment, une analyse de l'évolution des recettes et des dépenses selon leur nature.*
- *Des notes explicatives relatives aux dépenses de chaque chapitre selon leur nature et selon les programmes et les missions arrêtés.*
- *Tout autre document jugé utile pour l'examen du projet de loi de finances par la chambre des députés et la chambre des conseillers.»<sup>332</sup>.*

403. Cet article, à la différence de l'alinéa 2 de l'article 7 de la LOB de 1960, omet le document comportant la liste des établissements publics dont le budget est rattaché, pour ordre, au budget de l'Etat. En effet, la liste comportant les établissements publics dont le budget est rattaché, pour ordre, au budget de l'Etat figure désormais dans les tableaux annexés à la loi de finances.

404. En Tunisie, les annexes budgétaires ne sont pas connues par le public tunisien parce qu'elles ne font pas l'objet d'une publication comme c'est le cas en France.

405. En France, les annexes sont classées en plusieurs catégories désignées par la couleur de leur couverture : les bleus, les jaunes, naguère les blancs, qui n'existent plus depuis 1997.<sup>333</sup> Aujourd'hui, en France, en visitant le site de la performance publique, on trouve plusieurs documents annexes qui sont publiés ; chose qui facilite l'accès à l'information budgétaire. Quelques annexes sont distribuées avant l'adoption du projet par le Conseil des ministres. Il en va ainsi

---

loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel in *Le budget de l'Etat*, Economica 1988 p 95. Les choses sont assez semblables, puisque la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a remplacé l'ordonnance de 1959, Voir les articles 50, 51, 52,53 et 54.

<sup>332</sup> Cet article doit être actualisé avec la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne.

<sup>333</sup> <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

chaque année pour le rapport sur les comptes de la Nation, disponible dès le mois de juin, et également pour un certain nombre d'annexes explicatives mises en distribution sur une période s'étendant habituellement de début septembre au 1<sup>er</sup> mardi d'octobre<sup>334</sup>. C'est d'ailleurs la date d'envoi par le Gouvernement d'un document constatant le dépôt de l'ensemble de ces annexes à caractère obligatoire qui constitue le point de départ des délais fixés par la Constitution pour l'examen du budget.

406. Ces annexes éclairent les choix de Parlement en matière budgétaire. Ces annexes représentent une masse très importante. A cet égard, Jacques BUISSON note qu' « *il est permis d'évoquer la masse de documents d'informations transmis au Parlement pour éclairer ses choix, qui représentent en France plus de 20.000 pages. Ils se présentent sous la forme d'annexes, qui se déclinent en annexes obligatoires (rapport économique, social et financier ; rapport sur les prélèvements obligatoires), annexes explicatives (bleus budgétaires), annexes générales (jaunes budgétaires, oranges budgétaires).* »<sup>335</sup>.

407. Outre l'importance et la masse de l'information fourni dans les annexes budgétaires, il ne faut pas perdre de vue d'examiner le régime juridique de ces annexes.

## **2. Le régime juridique des annexes budgétaires**

408. Les annexes budgétaires sont à la quête de leur régime juridique. En effet, la question de la nature et la valeur juridique de ces annexes n'est pas encore tranchée vu l'absence d'une intervention législative ou jurisprudentielle en la matière.

---

<sup>334</sup> Voir l'article 39 de la LOLF.

<sup>335</sup> Buisson (J) : Constitution et lois financières. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.p233.

409. En France, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé sur la valeur juridique des annexes budgétaires ont les considérant comme ayant la valeur législative<sup>336</sup>. Francis QUEROL apporte des éclaircissements sur cette question en se référant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel français en écrivant que « *D'une part, les annexes explicatives qui détaillent une recette ou une dépense possèdent une valeur législative (n° 83-164 DC du 29 décembre 1983). D'autre part, le non respect de l'obligation de déposer les documents annexes avant le premier mardi d'octobre ne s'analysait pas en une inconstitutionnalité, si le retard n'excédait pas quelques jours (n°82-154 DC du 29 décembre 1982 ; n°97-395 DC du 30 décembre 1997). Dans la décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, le juge confirme la jurisprudence antérieure et précise que, s'il était saisi en cas de dépassement du délai, il se prononcerait au vu des exigences résultant du principe la continuité de la vie nationale et de celui de la sincérité budgétaire.* »<sup>337</sup>.

410. En Tunisie, traiter le sujet des annexes budgétaires me paraît d'un intérêt surtout dans un contexte marqué par la recherche de la transparence et l'instauration de civisme financier. L'existence même de ces annexes permet aussi de nuancer les méfaits de la rapidité de la procédure d'adoption de la norme budgétaire.

411. Ces documents explicatifs annexés au projet de la loi de finances visent à assurer la meilleure information à la chambre des représentants de peuple ; c'est pourquoi le gouvernement est obligé de déposer la plupart de ces documents annexes en même temps que le projet de loi de finances proprement-dit c'est-à-dire dans le délai du 15 octobre avec la nouvelle Constitution. Cette obligation n'est pas explicitement

---

<sup>336</sup> Voir l'avis du Conseil Constitutionnel n°83-164 du 29 décembre 1983.

<sup>337</sup> Querol (F) : Finances publiques. Op cit p 37.

prévue par la LOB de 1967<sup>338</sup> mais elle peut être déduite de la précision insérée dans l'article 25 précité : « *Sont joints au projet de loi de finances ...* ». Ainsi, les documents explicatifs accompagnent le projet de la loi de finances. Parmi les documents d'information, on peut citer le rapport sur le budget de l'Etat dans le cadre de l'équilibre global économique et financier, l'analyse de l'évolution des recettes et des dépenses selon leur nature et selon les programmes et les missions arrêtés. A côté de ces documents, on peut citer la liste des entreprises publiques bénéficiant d'une subvention, le rapport annuel de la banque centrale de Tunisie ou encore la situation des caisses de sécurité sociale.

412. Sur ce point, l'ordonnance française n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant la loi organique relative aux lois de finances était plus explicite. En effet, l'article 38 alinéa 1 de cette ordonnance dispose que « *le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32 est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget* ». Cette disposition est remplacée par l'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui dispose que : « *Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances. Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le*

---

<sup>338</sup> La LOB de 1960 a fait de même vu qu'elle ne prévoyait pas la date de la déposition des documents explicatifs sur le bureau de la chambre des députés. Dans ce sens, Nejib BELAID et Leila CHIKHAOUI notent, tout en parlant du droit tunisien que « *la loi organique du budget est muette en ce qui concerne ces documents d'information, et rien n'oblige par conséquent le gouvernement à les fournir d'office et dans les délais impartis à l'organe législatif ; mais celui-ci conserve la possibilité de les réclamer, afin de mieux évaluer le projet qui lui est soumis, et éventuellement d'exercer son pouvoir d'amendement* ». Comptabilité publique. Op cit p 258.

*bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte .».*

413. La LOLF de 2001 n'a pas changé grand chose par rapport aux annexes budgétaires. mais on peut constater aisément l'insistance sur la nécessité et l'utilité des annexes budgétaire pour l'information de Parlement.

414. Le Conseil Constitutionnel français a donné une interprétation souple et a estimé, dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, que l'article 38 de l'ordonnance française précité avait pour objet d'assurer l'information des parlementaires « *en temps utile* ». Compte tenu de cette décision, un retard de quatre jours dans la transmission de certaines annexes n'a pu avoir pour effet de priver le parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances. Et dans la décision du 25 juillet 2001, le Conseil Constitutionnel français a jugé qu'un retard de quelques jours dans le dépôt des documents budgétaires serait apprécié en tenant compte du respect du principe de continuité de la vie nationale et de la sincérité. (2001-448 DC).

415. A ce niveau, il paraît tout à fait clair que le projet de la loi de finances même s'il constitue le principal document budgétaire, n'est, toutefois, pas le seul. Et, comme le note Paul AMSELEK, « *si l'on se place au niveau du parlement, derrière l'unité de document que constitue le projet de loi de finances de l'année qui lui est soumis, on aperçoit une multitude de documents d'information, d'annexes explicatives, qui sont, en vérité, pour les élus, un complément indispensable à la lecture et à la compréhension du projet : on peut dire, en ce sens, qu'ils font partie intégrante du projet.* »<sup>339</sup>. A travers

---

<sup>339</sup> Amselek (P) : Le budget de l'Etat sous la V<sup>ème</sup> République. Op. Cit. p 101.

cet extrait, on peut relever que Paul Amselek a opté pour l'assimilation de l'annexe explicative à la loi de finances.

416. Paul AMSELEK n'est pas le seul à opter pour cette assimilation étant donné que Lucile TALLINEAU précise que « *l'absorption de l'annexe par la loi de finances à laquelle aboutissent la plupart des interprétations doctrinales, peut résulter d'attitudes apparemment opposées. Certains auteurs, les plus nombreux, rattachent le caractère impératif de la ventilation opérée dans les annexes explicatives à l'expression de la volonté législative. D'autres parlent d'hypothèses inverses et appliquent strictement les critères organiques et formels permettant de délimiter le domaine de la loi. L'impossibilité, cependant, d'intégrer ladite annexe entre la loi et le décret fait, qu'à un stade de leur raisonnement, apparaît nécessairement le phénomène d'attraction législative.* »<sup>340</sup>.

417. Cette assimilation a été confirmée, déjà, par la Cour des Comptes française. En effet, elle considère qu' « *en adoptant la loi de finances, le parlement ne se prononce pas seulement sur le niveau des masses budgétaires, mais également sur leur affectation aux différents chapitres et comptes, telle que le gouvernement l'a proposé dans ses annexes explicatives.* »<sup>341</sup>.

418. Le Conseil Constitutionnel français fait de même et vérifie la conformité des annexes à la Constitution à l'occasion du contrôle relatif à la présentation des lois de finances. C'est ainsi que l'existence

---

<sup>340</sup> Tallineau (L) : Une annexe budgétaire en quête d'identité (chronique administrative et financière). RDP 1987, p 1035.

<sup>341</sup> Rapport 1975, Imprimerie Nationale, p 94, rapport cité par Lucile Tallineau dans son article précité, p 1043.

même de ces annexes explicatives, la date de leur dépôt, et leur contenu ont été vérifiés par ce conseil.<sup>342</sup>

419. Dans ce sens, Loïc PHILIP précise que, pour le Conseil Constitutionnel français « *les états législatifs annexés à la loi de finances ont la même valeur juridique et, comme elles, peuvent faire l'objet de déclarations d'inconstitutionnalité (53 DC, 164 DC). Elle considère, par ailleurs, que la disposition de l'article 38 de l'ordonnance (prévoyant le dépôt du projet de loi de finances, accompagné des annexes explicatives, au plus tard le premier mardi du mois d'octobre), n'est pas méconnue si le dépôt de certaines annexes s'effectue avec un retard de quelques jours, dans la mesure où le droit à l'information du Parlement n'est pas mis en cause. On peut, semble-t-il, faire une distinction entre trois catégories de documents : les états législatifs annexes, qui ont la même valeur que la loi de finances, les annexes explicatives expressément visés par l'article 32 de l'ordonnance (essentiellement les bleus), qui ne sont pas publiés au Journal officiel mais dont la valeur est contraignante, et les autres documents, dont l'importance est moindre et qui sont liés à l'exercice du droit à l'information du Parlement.* »<sup>343</sup>.

420. L'assimilation des annexes explicatives au projet de la loi de finances est l'aboutissement de la plupart des interprétations

---

<sup>342</sup> Lucile Tallineau cite dans son article une annexe budgétaire en quête d'identité (p 1046) diverses décisions du Conseil Constitutionnel :

a- Concernant l'existence des annexes explicatives, elle cite trois décisions qui sont respectivement : DC n° 75- 60, DC n° 76-76 et DC n° 80-128.

b- Concernant leur contenu, le conseil constitutionnel a pris 3 décisions qui sont : DC n° 74-53 ; DC n° 82-154 et DC n° 83-164.

<sup>343</sup> Philip (L) : Les normes juridiques dans l'élaboration de la loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel in Le budget de l'Etat, Paris, Economica 1988. p 95.

doctrinales et qui a été confirmée par la Cour des Comptes française et retenue par le Conseil Constitutionnel français.

421. En Tunisie, l'Assemblée de Représentants de Peuple se trouve, tout de même, en présence d'une multitude de documents annexes qui lui servent pour la compréhension et la simplification des données insérées dans le projet de loi de finances. Les documents annexes servent pour assister les députés dans leur compréhension et leur vote de budget. Les documents annexes ne sont ni votés, ni promulgués par l'Assemblée, ils serviront, pour autant de base pour les décrets de répartition. Il importe de noter à ce stade que ce ne sont pas tous les documents annexes qui servent de base aux décrets de répartition mais seulement les fiches explicatives annexes, comme le prévoit l'article 32 alinéa 2 de la LOB de 1967 avant la réforme de 2004. Ces annexes budgétaires viennent éclaircir le projet de la loi de finances afin que le vote budgétaire soit fondé sur des informations complètes et claires. Même si la prévision initiale soit encadrée et fondée sur des annexes budgétaires rien n'empêche que cette prévision soit modifiée en cours d'année.

## **B. Les modifications de la prévision initiale**

422. L'autorisation de certaines modifications par rapport à la prévision initiale n'aurait plus uniquement la nature législative du fait qu'elle peut être donnée soit par un acte législatif (loi de finances complémentaire) soit par un acte décrétoal. (décrets d'avances, décrets de transferts, décrets de virements).

423. Ainsi, l'autorisation de la prévision budgétaire n'est plus par définition législative comme le constatait Paul AMSELEK dans sa conclusion relative à l'éclatement du budget. On a assisté, en fait, à un glissement de la loi vers le décret en matière budgétaire mais ceci fait l'objet d'une remise en cause ces dernières années avec un essai de rénovation des pouvoirs du parlement en matière budgétaire. Cette

renovation s'effectue à travers le renforcement du pouvoir de regard du parlement sur la vie financière et la réattribution à l'autorisation budgétaire sa signification.

424. En outre, les modifications de l'autorisation budgétaire attribuée par la loi de finances sont nécessaires pour assurer la réalité de la prévision initiale et sa mise à jour. Elles sont les signes de vie du budget de l'Etat. Le budget de l'Etat ne peut pas être un budget statique. Elles sont aussi nécessaires pour garantir le fonctionnement des pouvoirs publics et par conséquent pour la continuité de l'Etat. Ce sont ces modifications qui justifient, entre autres, la technicité de la matière de finances publiques et qui font le dynamisme de la norme budgétaire. Elles peuvent être soit législatives soit infra-législatives.

## **I. Les modifications législatives**

425. Ces modifications s'effectuent par des lois de finances complémentaires. Ce type de lois de finances est réglementé par la loi organique du budget. Ces techniques ont fait l'objet d'une limitation importante avec la loi organique du budget. Cette limitation vise à redonner à l'autorisation budgétaire sa signification mais aussi à garantir la fiabilité de la prévision budgétaire. La fiabilité et la sincérité budgétaires sont toujours recherchées par des techniques qui ont été instaurées pour rectifier et qui ont fini par assurer des refontes dans la prévision initiale.

426. La sincérité budgétaire doit être, en fait, respectée tant au niveau de l'acte de prévision initiale c'est-à-dire la loi de finances de l'année qu'au niveau de ses modifications. Autrement dit, la sincérité de la prévision budgétaire doit être maintenue par les modifications qui interviennent postérieurement à la loi de finances de l'année. La procédure législative, a posteriori, se présente dans les lois de

finances complémentaires<sup>344</sup> qui sont réglementées respectivement par l'article 41 alinéa 2 et l'article 42 de la loi organique de budget.

427. A travers ces deux articles on relève l'existence de deux catégories des lois de finances complémentaires. La première catégorie des lois de finances complémentaires a été prévue par l'article 42 de la loi organique du budget et a pour objet la modification des dispositions de la loi de finances initiale (a). La deuxième catégorie a été prévue par l'article 41 alinéa 2 et a pour objet la ratification des décrets d'avances (b).

### **1. Les lois de finances complémentaires modifiant les dispositions de la loi de finances initiale**

428. Cette catégorie des lois de finances complémentaires « *intervient au cours de l'année pour apporter des aménagements à la loi initiale généralement dans le sens d'une extension des dispositions financières accordées au gouvernement.* »<sup>345</sup>.

429. Les raisons de recourir à cette catégorie des lois complémentaires sont de deux types : des raisons politiques mais aussi des raisons économiques. Les raisons politiques sont plus claires en France. En effet, « *l'alternance parlementaire appelle en principe le vote d'une loi rectificative par la nouvelle majorité politique comme en 1981 et 1986.* »<sup>346</sup>.

---

<sup>344</sup> En France, cette procédure est dénommée « lois de finances rectificatives. Avant l'ordonnance 1959 on l'appelait « collectif budgétaire » parce qu'elle « collecte » les mesures d'adaptation nécessaires au cours de l'exercice.

<sup>345</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébin depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie. Op cit, p 152.

<sup>346</sup> Muzellec (R) : Lois de finances rectificatives, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op cit, p 1016. A cet égard, Christine Maitre écrit qu' « *il est désormais évident que tout changement de majorité gouvernementale et parlementaire se traduira immédiatement, dans le domaine budgétaire, par le vote d'une ou de plusieurs lois de finances rectificatives, écartant la politique budgétaire dont la loi de finances initiale*

430. En Tunisie, une loi de finances complémentaire a été adoptée en janvier 1980, pour faire face à une situation particulière, et a créé une contribution de solidarité nationale pour financer des dépenses nécessitées par l'achat de matériel de guerre.
431. Les raisons économiques causées par la guerre du Golfe ont été la cause de la prise de la loi n° 91-31 du 26 mars 1991 portant loi de finances complémentaire pour la gestion 1991.<sup>347</sup> En effet, cette loi de finances complémentaire a procédé à une contraction des masses budgétaires arrêtées au départ. Cette contraction s'élève à 89.795.000 dinars.
432. La régulation apportée par la loi de finances complémentaire peut se traduire aussi par une augmentation des masses initialement arrêtées. C'est le cas par exemple de la loi n° 88-60 du 2 juin 1988, portant loi de finances complémentaire pour la gestion 1988, qui augmente les masses initialement arrêtées de 30.000.000 dinars.<sup>348</sup>
433. Le recours à la pratique de la loi de finances complémentaire a eu lieu après la « révolution » avec la loi de finances complémentaire pour l'année 2012<sup>349</sup>, celle de 2014<sup>350</sup> ainsi que celle pour l'année 2015, dont l'objet est principalement fiscal ; ceci s'explique par les circonstances politiques, économiques, financières et sociales exceptionnelles par lesquelles passe la Tunisie.

---

*était l'expression* », voir son ouvrage « La mise à disposition des crédits budgétaires », Paris LGDJ, 1989, p 115.

<sup>347</sup> Voir JORT n° 23 du 2 avril 1991, p 498 et S.

<sup>348</sup> Voir JORT n° 39 du 10 juin 1988, p 822 et S.

<sup>349</sup> Loi n° 2012-1 du 16 mai 2012, portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012.

<sup>350</sup> Loi n° 2014-54 du 19 août 2014, portant loi de finances complémentaire pour l'année 2014.

434. Le recours, ces derniers temps, aux lois de finances complémentaires peut se justifier aussi par le changement du jeu partisan et la naissance d'une véritable opposition qui donne au débat budgétaire sa signification réelle.

435. Cette catégorie de lois de finances complémentaires obéit aux mêmes conditions que la loi de finances de l'année comme le prévoit l'article 42 qui dispose que « *d'autres modifications de la loi de finances peuvent intervenir au cours de l'année budgétaire et faire l'objet de lois de finances complémentaires soumises, dans les mêmes conditions que la loi de finances, à la chambre des députés.* »<sup>351</sup>.

436. C'est cette « *identité des règles de procédures applicables aux deux catégories de lois de finances* »<sup>352</sup>, lois de finances initiales et lois de finances complémentaires, qui a amené les auteurs à ne pas considérer les lois modificatives comme dépassement de l'unité juridique de budget. En effet, Lotfi MECHICHI considère que « *la procédure prévue pour les lois de finances complémentaires de l'article 42 respecte le principe de l'unité formelle.* »<sup>353</sup>.

437. Ce même auteur précise, par ailleurs, que si on constate que tous les actes budgétaires « *obéissent à une même procédure, la pluralité desdits actes ne pourrait pas être vue comme incompatible avec l'unité formelle ; car l'unité existe dès que*<sup>354</sup> « *à un moment donné [le début de l'exercice],[...] il y a un document un ; mais, tout au long de l'année, il pourra y avoir d'autres documents, à condition d'une part que chaque fois, dans l'instant, il n'y en ait qu'un, et d'autre part que ces documents obéissent à un tronc commun juridique concernant leur*

---

<sup>351</sup> Cet article n'est en fait que la reproduction pure et simple de l'article 12 alinéa 1 de la LOB du 12 mars 1960.

<sup>352</sup> Christine Maitre (C) : La mise à disposition des crédits budgétaires, op cit, p 110.

<sup>353</sup> Mechichi (L) : Le budget de l'Etat en Tunisie, op cit, p 153.

<sup>354</sup> Idem p 144.

*contenu, la compétence législative et la procédure de vote, et réalisent une certaine unité dans la diversité »<sup>355</sup> ».*

438. D'autres considèrent que cette catégorie de lois de finances contribue dans le respect même du principe de l'unité juridique de budget. A cet égard, Jacques BERTHE et Yves ROLLAND considèrent que la règle de l'unité du budget « *ne signifie pas en effet qu'il ne doit y avoir qu'une loi de finances pour l'année, mais que l'ensemble des recettes et des charges de l'Etat doit figurer dans un document unique à un instant donné. L'existence de lois de finances rectificatives et de lois de règlement est au contraire un moyen de respecter le principe d'unité du budget. Ces lois permettent en effet de prendre en compte les modifications des autorisations budgétaires nécessaires pour faire face aux évolutions des moyens ou de la conjoncture. Elles ont toujours pour référence la loi de finances initiale qu'elles modifient ou arrêtent. L'absence de possibilités législatives de modification de la loi de finances initiale serait a contrario dangereuse. Les adjonctions rendues nécessaires qui ne pourraient alors pas être intégrées dans le budget de l'Etat risqueraient d'être réalisées par des moyens extrabudgétaires.* »<sup>356</sup>.

439. Si l'examen théorique démontre que cette procédure est respectueuse de principes budgétaires, l'analyse de sa pratique<sup>357</sup> montre qu'elle peut être utilisée pour tourner et violer ces mêmes principes. Ainsi la procédure des lois rectificatives a été déviée, en France, de son objectif initial, elle opère des refontes au lieu de

---

<sup>355</sup> Paul (M) : cité par Lotfi Mechichi, in *Le budget de l'Etat en Tunisie*, op cit, p144

<sup>356</sup> Berthe (J) et Rolland (Y), *le principe de l'unité du budget*, cahiers de comptabilité publique n° 1 1989, p 39-40.

<sup>357</sup> La pratique de lois complémentaires en Tunisie n'a pas fait l'objet d'une étude minutieuse par la doctrine. C'est pourquoi on a eu recours à la pratique française de cette procédure.

retouches<sup>358</sup>. En outre, les lois rectificatives n'ont plus pour seule justification l'apparition des circonstances imprévisibles au cours de l'année mais elles s'expliquent, de plus en plus, par le souci de respecter le dogme de l'équilibre budgétaire. Monsieur PAYSANT affirme que les collectifs permettaient de « *faire avaliser des augmentations de crédits que l'on n'avait pas voulu inscrire dans la loi de finances de l'année afin de respecter le dogme de l'équilibre budgétaire.* »<sup>359</sup>.

440. Aujourd'hui, c'est impossible, de tout prévoir un an à l'avance dans un projet de lois de finances. Ainsi dit, le recours à la technique des lois de finances complémentaires pour corriger une prévision initiale est une forme de préservation de caractère législatif de l'autorisation budgétaire mais aussi une preuve que la démocratie vit.

## **2. Les lois de finances complémentaires ratifiant les décrets d'avance.**

441. Cette deuxième catégorie de lois complémentaires a fait l'objet de l'article 41 de la LOB de 1967. Cet article dispose que « *des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par décrets d'avances, ... Ces crédits doivent être ratifiés par une loi de finances complémentaire à soumettre immédiatement à l'approbation de la chambre des députés.* ». Cette catégorie est une nouveauté de la LOB de 1967 étant donné que la précédente LOB ne prévoyait pas un tel système. En effet, l'article 12 alinéa 3 de cette LOB de 1960 disposait que la

---

<sup>358</sup> Ce n'est pas le cas pour la Tunisie dans laquelle les lois rectificatives conservent leur caractère initial et n'opèrent qu'une simple rectification ; ceci ressort de la somme sur laquelle elles portent qui reste assez réduite par rapport à celle sur laquelle portent les lois de finances rectificatives en France qui s'élève dans la plupart des cas à plus de 2/3 du montant des autorisations nouvelles – voir Raymond Muzellec, du caractère fondamental des lois de finances rectificatives – Mélanges Paul Marie Gaudemet. Paris, Economica, 1984, p 180.

<sup>359</sup> Muzellec (R) : Du caractère fondamental des lois finances rectificatives. Op cit, p 182.

ratification de décrets d'avances s'effectue par « *l'Assemblée Nationale avec le projet de loi de finances de l'année suivante.* ».<sup>360</sup>

442. Le législateur français a fait de même. Il prévoyait, en effet, que « *les lois de finances rectificatives ... soumettent obligatoirement à la ratification du parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avance.* »<sup>361</sup>. Cet article a son équivalent au niveau de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. L'article 35 de cette loi, tel que modifié par la loi n°2005-779 du 12 juillet 2005, dispose que : « *Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.* ».

443. Même si cette catégorie de lois de finances apparaît attentatoire à l'autorisation parlementaire ; il n'en reste pas moins vrai que les principes de prévision et de l'autorisation budgétaire ne doivent pas méconnaître le principe de réalité financière auquel il faut se plier. Le respect de l'autorisation parlementaire ne veut pas dire vider une loi de finances de son contenu parce que la prévision et l'autorisation initiale étaient erronées. Il est plus raisonnable de faire recours aux décrets d'avance que de respecter l'autorisation budgétaire en cas de risque d'atteinte à la continuité de l'Etat. Encore une fois, le principe de continuité de l'Etat l'emporte sur le principe de l'autorisation législative de budget. En effet, les lois de finances complémentaires prévues par l'article 41 alinéa 2, qui viennent pour « ratifier » les

---

<sup>360</sup>Cette catégorie de lois de finances complémentaires ou rectificatives a été prévue par l'article 30 de la loi organique mauritanienne relative aux lois de finances du 19 janvier 1978.

<sup>361</sup> Voir l'article 34 de l'ordonnance française n° 59-2 du 2 janvier 1959.

crédits supplémentaires ouverts par décrets d'avance, sont une solution pour valider une mesure prise en cas de crise.

444. Il y a des fois où l'intérêt général, le principe de la continuité de l'Etat et le fonctionnement normal des institutions exigent que l'on dépasse les crédits (y compris limitatifs) inscrits en loi de finances. Ne pas le faire serait une faute juridique, politique, sociale et morale.

445. Même si le pouvoir législatif se trouve « *devant le fait accompli* »<sup>362</sup>, étant donné que « *les crédits ont été ouverts et consommés* »<sup>363</sup>, l'autorisation budgétaire reste respectée. C'est ainsi que Loïc PHILIP considère que l'autorisation budgétaire, au sens large, « *englobe également les ratifications des modifications budgétaires réglementaires et l'approbation des résultats.* »<sup>364</sup>.

446. A la différence de la France où on trouve que la pratique des décrets d'avance<sup>365</sup> est assez remarquable,<sup>366</sup> la Tunisie n'a connu jusqu'à aujourd'hui aucun recours à cette technique. Ainsi, la procédure de décrets d'avances est restée lettre morte en Tunisie. Toutefois, il importe de préciser qu'en 1984 et bien que « *la condition de l'article 41* »<sup>367</sup> « *calamités ou nécessités impérieuses d'intérêt*

---

<sup>362</sup> Muzellec (R) : « Lois de finances rectificatives » Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques, op cit, p 1019.

<sup>363</sup> Idem p 1018.

<sup>364</sup> Philip (L) : Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques, op cit, p 113.

<sup>365</sup> Champagne (G) : La pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République, RDP, 1987, p 1021.

<sup>366</sup> Il faut bien distinguer entre les décrets d'avances qui sont pris sur la base de l'article 10 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et ceux qui sont pris sur la base de l'article 11-3°. En effet, pour la période 1959-1981, on dénombre 2 décrets d'avances pour la première catégorie ; 48 pour la deuxième et 12 pour ce qui est de la troisième. Après 1981, suite à l'élection de François Mitterrand et au changement de la majorité parlementaire, la pratique des décrets d'avances a connu une assez nette évolution. Pour plus des détails, voir Gilles Champagne dans son article précité.

<sup>367</sup> Actuellement c'est l'article 42

*national » fut réunie, le Gouvernement a préféré recourir au dépôt d'un collectif, budgétaire voté le 21 mars 1984 »<sup>368</sup> que de prendre un décret d'avances.*

447. Cette procédure de modification législative cherche à préserver le caractère législatif de la norme budgétaire. La norme en matière budgétaire est une norme législative par excellence même si le pouvoir réglementaire peut-être appelé, exceptionnellement, à la rescousse. Le recours au pouvoir réglementaire se justifie, entre autres, par l'impératif de la continuité de l'Etat.

## **II. Les modifications infra-législatives**

448. Les modifications de la prévision, telle qu'autorisée dans la loi de finances de l'année peuvent se faire par un acte décrétable. Tel est le cas des décrets d'avances, des décrets de transferts, des décrets de virements ou encore des arrêtés ministériels de virements.

### **1. Les décrets d'avances**

449. Alain BOCKEL note qu' « *il faut prévoir certaines soupapes de sureté, la rigidité de l'autorisation doit parfois plier devant l'urgence des besoins de l'Etat qui peuvent imposer la nécessité d'engager, en cours d'année, des dépenses supérieures à celles qui ont été prévues et approuvées par le parlement.* »<sup>369</sup>.

450. C'est dans ce cadre que s'inscrit le décret d'avances qui est un pouvoir de crise attribué au Président de la République pour assurer la continuité de l'Etat. Ce pouvoir peut être exercé, tout simplement, si

---

<sup>368</sup> Mechichi (L) : Le budget de l'Etat en Tunisie. Op cit, p 807.

<sup>369</sup> Bockel (A) : les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée nationale selon la loi organique du 12 mars 1960. Op cit p 179.

une prévision et une autorisation initiales fragiles et démenties par les faits. En effet, l'article 80 de la nouvelle Constitution dispose que : *« En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle. Il annonce ces mesures dans un message au peuple. Ces mesures doivent avoir pour objectif de garantir, dans les plus brefs délais, le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Durant cette période, l'Assemblée des représentants du peuple est considérée en état de session permanente. Dans cette situation, le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et il ne peut être présenté de motion de censure contre le Gouvernement. Trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception. La Cour prononce sa décision en audience publique dans un délai n'excédant pas quinze jours. Ces mesures prennent fin dès la cessation de leurs motifs. Le Président de la République adresse à ce sujet un message au peuple. »*<sup>370</sup>.

---

<sup>370</sup> Dans la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959, l'article 46 était le fondement constitutionnel de pouvoirs de crise attribués au Président de la République. Il disposait que *« En cas de péril imminent menaçant les institutions de la République, la sécurité et l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures exceptionnelles nécessitées par les circonstances, après consultation du Premier ministre et du président de la Chambre des députés " et du président de la Chambre des conseillers. Il adresse à ce sujet un message au peuple. Pendant cette période, le Président de la République ne peut dissoudre la Chambre des députés et il ne peut être présenté de motion de censure contre le Gouvernement. Ces mesures cessent d'avoir effet dès qu'auront pris fin les circonstances qui*

451. En droit français, on trouve un article analogue, c'est l'article 16 qui dispose que : *« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »*.

452. Parmi ces mesures, le Président de la République peut édicter un décret d'avances portant autorisation des crédits supplémentaires non autorisés par la loi des finances de l'année. Cette alternative est supposée par l'article 42 de la LOB qui dispose que : *« Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par décret d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues en cas de calamités ou des nécessités impérieuses d'intérêt national. Ces crédits doivent être ratifiés par une loi de finances complémentaire à soumettre sans délai à l'approbation de la chambre des députés et de la chambre des conseillers dans les mêmes conditions relatives à la loi de finances. »*<sup>371</sup>.

---

*les ont engendrées. Le Président de la République adresse un message à la Chambre des députés et à la Chambre des conseillers à ce sujet ».*

<sup>371</sup> L'ancienne version de l'article était *« Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par décrets d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues en cas des calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national ». Ces crédits doivent être ratifiés par une loi de finances complémentaires à soumettre immédiatement à l'approbation de la chambre des députés. »* La précision « dans

453. L'ouverture des crédits supplémentaires est constamment justifiée par des circonstances exceptionnelles marquées par leur caractère urgent. A cet égard, on peut qualifier cette alternative comme pouvoir de crise en matière budgétaire ; déjà, elle est assurée par un décret pris par le Président de la République, garant de la continuité de l'Etat<sup>372</sup> et détenteur des pouvoirs de crise<sup>373</sup> éventuellement dans la matière budgétaire.<sup>374</sup>

454. L'interrogation qui mérite d'être formulée est relative aux fondements de pouvoirs de crise en matière budgétaire. En Tunisie, l'article 80 de la Constitution tunisienne fonde les pouvoirs de crise attribués au Président de la République. C'est ainsi que le pouvoir de prendre un décret d'avances est un pouvoir fondé ; c'est un pouvoir justifié par l'urgence qui est de nature à mettre en péril la continuité de l'Etat ou encore le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

455. A cet égard, l'impératif de la continuité l'emporte sur le caractère législatif de la norme budgétaire en tant qu'autorisation d'une conduite budgétaire. La procédure des décrets d'avances intervient

---

les mêmes conditions que la loi de finances » prévue par l'article 42 de la LOB ne figurait pas dans l'ancienne version.

<sup>372</sup> Voir 72 de la Constitution de 27 janvier 2014 qui dispose que : «*Le Président de la République est le Chef de l'État et le symbole de son unité. Il garantit son indépendance et sa continuité et veille au respect de la Constitution.* ». L'article 41 de la constitution tunisienne de 1959 disposait que : «*Le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect de la constitution et des lois ainsi que de l'exécution des traités. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels et assure la continuité de l'Etat.* »

<sup>373</sup> Voir l'article 72 de la Constitution tunisienne de 27 janvier 2014.

<sup>374</sup> Les pouvoirs de crise en matière budgétaire n'ont pas fait, à ma connaissance, l'objet d'une étude spécialisée. A l'exclusion de quelques articles qui traitent des finances de la guerre ou encore des décrets d'avances, on ne trouve pas des études qui traitent de la question. C'est un thème qui mérite un approfondissement sérieux.

suite à la promulgation de la loi de finances de l'année et apporte des crédits supplémentaires non prévus par cette dernière.

456. La prévision budgétaire est une science difficile. Si on a besoin d'argent non prévu par la loi des finances pour couvrir une dépense qui doit l'être, on agit en avançant des crédits. Comme ces crédits ont été ouverts en dehors d'une loi de finances, il faut régulariser l'avance par une loi de finances complémentaire. De cette façon, la légalité budgétaire est sauvée.

457. Selon l'article 42, le recours aux décrets d'avances ne peut être effectué qu'en présence de deux conditions<sup>375</sup> cumulatives qui sont respectivement :

- La présence de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national ;
- L'insuffisance des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues.

#### **a. La présence de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national**

458. Cette condition est tout à fait justifiée vue le caractère exceptionnel du recours aux décrets d'avances. Il a été, déjà, prévu par le législateur français<sup>376</sup> mais aussi par le législateur mauritanien<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> Les conditions que pose cet article ont été déjà prévues par l'article 12 alinéa 3 de la LOB de 1960 qui dispose que « *pour faire face à des dépenses urgentes ou à des calamités, et en cas de nécessités impérieuses d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues, et soumis à la ratification de l'Assemblée Nationale avec le projet de loi de finances de l'année suivante* ».

<sup>376</sup> Le législateur français, prévoit, dans l'article 13 de la LOLF, qu' « *En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.* ».

459. Cette condition se fonde sur des notions ambiguës. L'ambiguïté de ces notions peut être un outil, de détournement de l'autorisation budgétaire, aux mains de pouvoir exécutif ou plus précisément au mains de Président de la République qui détient à lui seul le pouvoir d'apprécier la présence de cette condition surtout que ce pouvoir d'appréciation est resté pour longtemps incontrôlable en l'absence d'un contrôle de légalité budgétaire et d'un contrôle politique efficace. Aujourd'hui, avec la nouvelle Constitution les choses ont changé.
460. Concernant le contrôle politique, le pouvoir du Parlement est quasiment nul<sup>378</sup> vu qu'il se trouve devant le fait accompli. Il s'agit du « procès d'un mort »
461. Quant au contrôle de légalité budgétaire, il importe de noter que ce type de contrôle était absent en Tunisie étant donné que les décrets d'avances sont des décrets réglementaires et par voie de conséquence ne relevaient de la compétence du Tribunal Administratif que par voie consultative<sup>379</sup>. Actuellement, les décrets réglementaires sont attaques devant le tribunal administratif<sup>380</sup> mais le Tribunal Administratif ne s'est pas prononcé sur des décrets en matière budgétaire<sup>381</sup>.

---

<sup>377</sup> Voir l'article 30 de la loi organique mauritanienne relative aux lois de finances du 19 Janvier 1978.

<sup>378</sup> A cet égard, le parlement ne fait que ratifier, acquiescer ce qui a été fait.

<sup>379</sup> Le Tribunal Administratif est demandé de donner son avis concernant les décrets réglementaires. Avant 2011, on trouve dans les visas des décrets réglementaires une référence à l'avis du Tribunal sans que celui-ci émette réellement un avis éventuellement en matière budgétaire.

<sup>380</sup> Voir l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 40-72 du 1<sup>er</sup> juin 1972 relative au tribunal administratif.

<sup>381</sup> Cette question sera traitée en deuxième partie avec le développement qui concerne le contrôle de légalité budgétaire.

462. A la différence du législateur tunisien qui évoque la condition de la présence des circonstances exceptionnelles, les législateurs français et mauritanien prévoient un autre élément qui est l'urgence<sup>382</sup>. L'omission de cet élément par le législateur tunisien n'a aucune portée en réalité étant donné que *« nécessité et urgence semblent indissolublement liées ; comme le souligne M. Nizard dans sa thèse sur les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, « le juge ne dira jamais qu'il y a urgence pour justifier une illégalité donnée, s'il n'estime pas qu'il était nécessaire d'agir vite » ; plus étroite que la notion de nécessité dont l'urgence ne constitue qu'un cas d'application, l'urgence ne saurait se concevoir indépendamment de la nécessité. »*<sup>383</sup>.

463. Cette notion d'urgence qui n'a pas été prévue par l'article 41 de la LOB relatif aux décrets d'avances figure pour autant dans l'article 40 de cette loi qui dispose que *« des décrets peuvent ouvrir des crédits complémentaires par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues au profit d'autres chapitres pour faire face à des dépenses urgentes et imprévues »*. Même si le recours à cette catégorie de décrets se justifie par l'urgence et l'imprévoyance des dépenses auxquelles ils font face, il ne faut d'aucune manière l'assimiler aux décrets d'avances dont le recours exige, en outre, l'insuffisance des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues.

#### **b. L'insuffisance des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues**

464. Les décrets d'avances autorisent des crédits supplémentaires non prévus par la loi de finances de l'année. A cet égard, il paraît tout à fait

---

<sup>382</sup> « Est urgent, d'après le Littré, *« ce qui ne souffre point de retardement »* Gilles Champagne, la pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République, RDP, 1987, p 1021.

<sup>383</sup> Champagne (G) : la pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République, RDP, 1987, p 1021.

clair que « *de tous les moyens réglementaires mis à la disposition du gouvernement pour gérer les autorisations budgétaires, c'est certainement la technique des décrets d'avance qui porte le plus atteinte aux prérogatives financières du parlement. En effet, à la différence des décrets de virements, arrêtés de transferts, décrets et arrêtés de répartitions, le décrets d'avances ne modifient pas l'affectation initiale des crédits mais portent sur le montant, sur le volume même des crédits ; certes, les virements et les transferts permettent au gouvernement d'accroître la dotation de certains postes budgétaires au moyen de la dotation d'autres postes, mais il ne s'agit là que d'aménagements intérieurs ; les décrets d'avances ne portent pas sur des crédits qui ont été précédemment autorisés par les chambres. Enfin, à l'opposé des arrêtés d'annulation, les décrets d'avances ne réduisent pas le montant des dépenses mais augmentent le volume des crédits provisionnels ou limitatifs ; a priori, ils remettent donc en cause l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances.* »<sup>384</sup>.

465. La technique des décrets d'avances se distingue des autres décrets pris en matière budgétaire. Elle peut être source d'abus même si elle est conditionnée et soumise à la ratification parlementaire. Cette ratification, comme on l'a déjà précisé, n'est que « *le procès d'un mort* »<sup>385</sup>. Les décrets d'avances font l'objet, ensuite, d'une ratification par une loi de finances complémentaire. Cette catégorie de loi est une nouveauté de la LOB de 1967<sup>386</sup> étant donné que la précédente ne

---

<sup>384</sup> Champagne (G) : La pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République. Op cit, p 1018.

<sup>385</sup> Expression empruntée du rapport de M. Pellenc dans son rapport sur le projet de loi de règlement de 1967. Il l'a utilisé pour qualifier le loi de règlement – voir Champagne (G) : La pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République. Op cit, p 1039.

<sup>386</sup> Cette catégorie de lois de finances complémentaires ou rectificatives a été prévue dans d'autres systèmes budgétaires des Etats de tiers monde. En effet, l'article 30 de la loi organique mauritanienne relative aux lois de finances du 19 janvier 1978 réglemente cette technique.

prévoit pas la solution de la loi complémentaire pour ratifier les décrets d'avances. En effet, l'article 12 alinéa 3 de cette loi disposait que la ratification de décrets d'avances s'effectue par « *l'Assemblée Nationale avec le projet de loi de finances de l'année suivante* ». La loi de finances n'est plus à cet égard un acte condition mais c'est un acte de validation.

## 2. Les décrets de transfert

466. Cette technique qui assure une certaine mobilité aux deniers publics et garantit une certaine flexibilité à la prévision budgétaire est réglementée par l'article 35 de la LOB qui dispose que : « *Des transferts de crédits, d'un chapitre à un autre nécessités par une réforme gouvernementale ou administrative, peuvent être opérés par décret, à condition qu'ils ne modifient pas la nature de la dépense et la répartition des crédits par article.* ».

467. Le décret de transfert donne à la norme budgétaire sa signification prévisionnelle et sa réalité dynamique mais ceci n'empêche que cela soit conditionné. En effet, l'article 40 dispose que : « *Aucun transfert ou virement de crédits d'engagement et de paiement à caractère évaluatif ne peut être opéré au profit de ceux à caractère limitatif.* ».

468. Le décret de transfert ne fait qu' « *un transfert organique* »<sup>387</sup> qui se justifie par une réforme gouvernementale et administrative c'est-à-dire une restructuration gouvernementale ou administrative. Il permet d'adapter le budget à la structure institutionnelle de l'Etat. Ce pouvoir de transfert est accordé au Président de la République parce qu'il relève de la gestion courante des affaires de l'Etat. Ce pouvoir n'est

---

<sup>387</sup>Ould Ahmed Ely (M) : Finances publiques et techniques de management : L'apport des nouveaux cadres d'analyse au droit budgétaire et à la comptabilité publique. Faculté de droit d'économie et gestion. Tunis 1991. p 32.

pas attentatoire au principe de la compétence législative en matière d'édiction de la norme budgétaire pourvu qu'il respecte les conditions émises par la loi organique de budget.

469. Le recours aux décrets en matière budgétaire est une solution de souplesse de gestion des affaires de l'Etat ; une solution opérationnelle en comparaison avec la complexité et la rudesse des procédures législatives en matière budgétaire.

470. En Tunisie, en l'absence d'un contrôle des décrets pris en matière budgétaire, les décrets de transferts mais aussi tous les décrets pris en matière budgétaire peuvent menacer l'exercice réel des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée de Représentants de Peuple en matière budgétaire et notamment le pouvoir de détention de la compétence normative. En effet, il ne suffit pas de bien réglementer la compétence décrétable en matière budgétaire mais faut-il encore veiller à la bonne application de cette réglementation.

471. L'abus dans l'utilisation de ce pouvoir décrétable peut dénaturer la norme budgétaire telle qu'éditée par le pouvoir législatif surtout si on fait recours au chapitre des dépenses imprévues qui reste selon la doctrine une véritable « *chasse gardée* » de l'exécutif<sup>388</sup>. Ce risque de dénaturation de l'autorisation budgétaire, telle que donnée initialement dans la loi de finances de l'année, ne peut pas l'emporter sur le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ou encore le principe de la continuité de l'Etat. La prévision est rectifiable afin d'assurer la réalité aux finances de l'Etat. Dans ce même sens s'inscrivent aussi les décrets de virement.

---

<sup>388</sup> Ould Ahmed Ely (M) : Finances publiques et techniques de management : L'apport des nouveaux cadres d'analyse au droit budgétaire et à la comptabilité publique. op cit p 32.

### 3. Les décrets de virement

472. Le virement des crédits peut se faire par décret ou encore par d'autres actes administratifs et cela dépend de niveau de l'intervention de virement. En effet, l'article 36 (nouveau) de la loi organique de budget actuel dispose que : « *Des virements de crédits peuvent être opérés de partie à partie à l'intérieur de chacune des sections une et trois de chaque chapitre et ce dans une limite de 2 % des crédits ouverts dans chacune de ces parties. Toutefois, aucun virement de crédits ne peut être opéré au profit de la partie des rémunérations publiques. Des virements de crédits peuvent être effectués entre articles à l'intérieur d'une même partie du même chapitre. Les opérations de virement sus-indiquées sont effectuées par décret.* »<sup>389</sup>.

473. La technique du virement laisse au pouvoir exécutif une marge de souplesse dans l'application de la norme budgétaire ; cette marge est exigée par un souci de gestion courante. Toutefois, cette alternative est aujourd'hui limitée par l'article précité qui exige certaines conditions restrictives. La norme budgétaire est une norme souple qui peut faire l'objet de plusieurs corrections au cours de l'année.

---

<sup>389</sup> L'article 37 (nouveau) dispose que : « *Pour les dépenses de gestion, des virements de crédits de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article peuvent être opérés par arrêté du ministre des finances. Les virements de sous-paragraphe à sous paragraphe au sein d'un même paragraphe sont effectués par arrêté du chef de l'administration.*

*Pour les dépenses de développement, des virements de crédits d'engagement de paragraphe à paragraphe et de sous-paragraphe à sous paragraphe à l'intérieur d'un même article sont effectués par arrêté du ministre des finances. Le virement de crédits de paiement est effectué par arrêté du chef de l'administration ».*

*L'article 38 (nouveau) dispose que : « Les virements des crédits inscrits au budget des établissements publics d'article à article, de paragraphe à paragraphe et de sous paragraphe à sous-paragraphe sont effectués par arrêté du ministre des finances ou par arrêté de l'autorité de tutelle ou par décision du directeur d'établissement conformément à la procédure suivie lors de la répartition initiale des crédits, indiquée à l'article 33 de présente loi. »*

*L'article 39 dispose que : « Le ministre des finances autorise les virements de crédit à l'intérieur d'un même fonds spécial du trésor. »*

474. Ces retouches, qui peuvent être apportées à la norme budgétaire initiale, font la preuve que la prévision budgétaire ne peut être figée si elle se veut réelle ou encore réaliste. Toujours, pour assurer la réalité de la prévision budgétaire, les financiers classiques ont cherché à ce que celle-ci soit annuelle ou encore renouvelable. C'est ainsi que le caractère épisodique n'est qu'un complément du caractère prévisionnel de la norme budgétaire.

## **Paragraphe 2 : La norme budgétaire, une norme à caractère « épisodique »**

475. La norme budgétaire peut être qualifiée d'épisodique, périodique, renouvelable ou encore dynamique. Ces qualifications marquent la vivacité de la norme budgétaire et sa mobilité perpétuelle<sup>390</sup>.

476. Dans ce sens, Jean Pierre CAMBY écrit que : « *Le Parlement est né avec le vote de l'impôt. Il importe donc qu'il puisse se prononcer, avec une périodicité régulière, au vu d'éléments clairs.* »<sup>391</sup>. Ce principe de périodicité gouvernait le droit budgétaire classique et il continue à marquer le droit budgétaire moderne. L'attachement de droit budgétaire à ce principe milite en faveur de son importance politique et son utilité pour la gestion d'un budget aussi important que celui de l'Etat. Toutefois, il ne faut pas entendre par

---

<sup>390</sup> Cette caractéristique est celle de toute règle de droit. A cet égard, Xavier Labbé écrit que : « *Le droit est ...une science en perpétuel changement ; des principes nouveaux, dès lors qu'ils sont meilleurs, ont toujours vocation à remplacer des principes anciens. Et ceci ne saurait remettre en cause le caractère scientifique de la règle de droit : comme la médecine, qui est une science en perpétuelle modification. Le droit est en quête permanente de vérité, de justice et de bonheur. Il est donc indispensable que des facteurs, extérieurs aux autorités investies du pouvoir normatif, puissent intervenir pour assurer l'indispensable dynamisme de la règle, en proposant des modifications, des changements et des interprétations. Et si ces facteurs extérieurs à la norme incluant des juristes de formation, le dynamisme n'en sera que plus efficace* ». Labbé (X) op. cit. p 84.

<sup>391</sup> Camby (J.P) : Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP 1995, n°51 p 49.

périodicité, une remise à zéro annuelle de vote budgétaire. C'est, au contraire, la périodicité apparaît comme une garantie d'une continuité budgétaire tant recherchée par les techniques budgétaires modernes. Charles CADOUX note, à cet égard, que : « *le droit budgétaire classique reposait sur le principe absolu de l'antériorité et de la périodicité du budget, sans lequel il n'est pas de consentement authentique. Certes, le principe est sauf: la loi de finances fait toujours l'objet d'un vote préalable et annuel. Mais lorsqu'on en analyse le mécanisme et la portée, ce vote apparaît de moins en moins comme un consentement donné à l'avance et pour une durée limitée.* »<sup>392</sup> .

477. Ce caractère périodique est aussi un complément à la prévision et le soubassement de l'autre idée force du droit budgétaire, celle de l'autorisation<sup>393</sup>. C'est ainsi qu'on peut affirmer que le droit budgétaire a deux piliers complémentaires qui sont la prévision et l'autorisation ; elles sont les traits marquants de la norme budgétaire.

---

<sup>392</sup> Cadoux (C) : Du consentement de l'impôt, op cit p 441

<sup>393</sup> Jean Pierre CAMBY énonce que : « *Le Parlement est né avec le vote de l'impôt. Il importe donc qu'il puisse se prononcer, avec une périodicité régulière, au vu d'éléments clairs.* » In Jean Pierre Camby : Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP 1995, n°51 p 49. Ce principe de périodicité gouvernait le droit budgétaire classique et il continue à marquer le droit budgétaire moderne. L'attachement de droit budgétaire à ce principe milite en faveur de son importance politique et son utilité pour la gestion d'un budget aussi important que celui de l'Etat. Toutefois, il ne faut pas entendre par périodicité, une remise à zéro annuelle de vote budgétaire. C'est au contraire, la périodicité apparaît comme une garantie d'une continuité budgétaire tant recherchée par les techniques budgétaire moderne.

Dans ce sens, Charles CADOUX note que : « *le droit budgétaire classique reposait sur le principe absolu de l'antériorité et de la périodicité du budget, sans lequel il n'est pas de consentement authentique. Certes, le principe est sauf: la loi de finances fait toujours l'objet d'un vote préalable et annuel. Mais lorsqu'on en analyse le mécanisme et la portée, ce vote apparaît de moins en moins comme un consentement donné à l'avance et pour une durée limitée.* ». Cadoux (Ch) : Du consentement de l'impôt, op cit p 441

478. La norme budgétaire est une autorisation d'une prévision préétablie ; c'est ce qui fait l'originalité de cette norme. La norme budgétaire est une autorisation d'une conduite prévisionnelle. En effet, la conduite qu'on vise à ce niveau est celle des autorités publiques et du citoyen-contribuable. La prévision que la norme budgétaire comporte, est effectuée par le pouvoir exécutif sur la base des données approximatives. L'autorisation budgétaire est donnée à cet exécutif par le législatif qui représente le peuple détenteur de la souveraineté dans l'Etat.

479. Cette autorisation budgétaire est annuelle et correspond, de ce fait, à un temps que François QUEROL qualifie de temps démocratique. Dans ce sens, Lamine KOTE<sup>394</sup> écrit tout en citant François QUEROL que l'autorisation budgétaire « *est unique et la loi de finances initiale constitue le condensé de toutes les autorisations annuelles allant du recours à l'emprunt à la perception des impôts. Il s'agit bien là d'une séquence temporelle qui correspond au « temps démocratique »*<sup>395</sup> c'est-à-dire « *la nécessité pour l'instance parlementaire (délibérante) de se prononcer sur les recettes et les dépenses de l'institution publique tous les ans et, pour cette dernière, de l'obligation de les réaliser dans le cadre de l'exercice annuel »* »<sup>396</sup>.

480. Cette autorisation qui prescrit une conduite budgétaire doit être révisée, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, parce qu'elle concerne des acteurs qui sont dans un environnement en perpétuel mouvement ; c'est l'environnement économique, politique, et social.

---

<sup>394</sup> KOTE (L) : Les instruments juridiques de la programmation pluriannuelle des finances publiques : l'avènement d'un nouveau temps financier. Op cit p331.

<sup>395</sup> Idem. p331.

<sup>396</sup> KOTE (L) : Les instruments juridiques de la programmation pluriannuelle des finances publiques : l'avènement d'un nouveau temps financier. Op cit .p 333.

Cette révision peut être annuelle, biennale ou triennale<sup>397</sup> ; elle peut être infra-annuelle comme c'était le cas des rectifications déjà citées. Ce caractère épisodique a un intérêt majeur sinon vital tant pour la prévision que l'autorisation budgétaire. Il attribut à l'autorisation toute sa signification et à la prévision toute sa sincérité.

### **A. Le caractère « épisodique », condition de la sincérité de la prévision budgétaire**

481. Toute prévision est conjoncturelle. Cette vérité oblige la norme budgétaire à être périodique c'est à dire révisable pour qu'elle soit fiable et concordante à la réalité qu'elle régit. De ce fait, la norme budgétaire est très liée à la conjoncture économique, politique et sociale dans laquelle elle s'inscrit.

---

<sup>397</sup>Cette pratique a été mise en vigueur en Tunisie par la loi n° 62-27 du 31 mai 1962 portant fixation pour la période triennale 1962-1964 des budgets d'équipement et de reconstruction de l'Etat (Titre II) et des services de l'Etat dotés d'un budget annexe.

Durant cette période triennale, les lois de finances de l'année ne comportaient que le budget de gestion étant donné que les dépenses d'équipement et les recettes afférentes ont déjà fait l'objet de la loi n° 62-27 du 31 mai 1962.

Ainsi le budget de l'Etat pour l'année 1964, par exemple, est gouverné par la loi précitée mais aussi par la loi n° 63-58 du 31 décembre portant loi de finances pour la gestion 1964. Cette pratique s'est fondée sur la loi n° 26-28 du 31 mai 1962 qui dispose dans son article unique que « l'article 6 de la loi n° 60-1 du 12 mars 1960 (14 ramadan 1379), est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Article 6 (nouveau) : *« les lois de finances portant fixation des dépenses de gestion arrêtent pour chaque année budgétaire, les recettes et les dépenses du budget de l'Etat, des services de l'Etat à caractère industriel ou commercial, dotés d'un budget annexe et des établissements publics dont le budget est rattaché, pour ordre, au budget de l'Etat. »*

*Les lois de finances portant fixation des dépenses d'équipement peuvent arrêter, pour plusieurs années budgétaires, les recettes et les dépenses du budget de l'Etat et des services de l'Etat à caractère industriel ou commercial dotés d'un budget annexe ».*

482. Afin que les pouvoirs publics puissent agir efficacement sur cette conjoncture, ils doivent avoir une prévision fiable et marquée par la sincérité. La sincérité est une condition d'efficacité de l'action publique parce qu'elle est indispensable pour les pouvoirs publics afin de renforcer leur fiabilité sur la scène nationale et internationale. Le principe de sincérité budgétaire<sup>398</sup> est, aujourd'hui, l'un des règles techniques fondamentales régissant le fonctionnement du budget de l'Etat. Il se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations dans la loi de finance et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

483. La fiabilité de la prévision à laquelle concourt le caractère épisodique de la norme budgétaire est indispensable pour le renforcement de la rentabilité fiscale et financière à travers la relance de l'investissement et la diminution de la fraude fiscale et financière.

484. La fiabilité de la prévision contribue à l'instauration de la sécurité du contribuable contre les prélèvements conjoncturels qui sont dus à l'infiabilité de la prévision budgétaire. La sécurité fiscale est un élément de renforcement de civisme financier qu'on cherche aussi à le garantir à travers les réformes budgétaires visant l'instauration de la transparence budgétaire. Ainsi, les notions de civisme financier, de la transparence budgétaire et celle de sécurité fiscale dépendent l'une de l'autre. La mise en place de cette culture de transparence vise finalement à relancer l'investissement et à diminuer la fraude fiscale.

---

<sup>398</sup>La LOLF française consacre le chapitre 1<sup>er</sup> de titre III pour le principe de sincérité. Le principe de sincérité porte à la fois sur les comptes de l'Etat et les lois de finances. Pour les comptes de l'Etat, l'article 27 LOLF dispose que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Pour ce qui est des lois de finances l'article 32 LOLF dispose que : « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* ».

485. La transparence<sup>399</sup> est une culture à laquelle les pouvoirs publics doivent s'y attacher tant au niveau interne qu'externe pour garantir la confiance tant du contribuable que de l'investisseur dans le système étatique. Etablir la confiance du contribuable envers l'administration est l'objectif majeur que cherche les pouvoirs publics.
486. L'objectif est d'établir la confiance du contribuable envers l'administration financière et fiscale. Un tel objectif est multi dimensionnel. La confiance ne peut être établie qu'une fois la transparence de l'information budgétaire garantie. Le choix de Jean GODARD de la pré-phrase de son article intitulé « *Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques* » est assez signifiant ; il fait référence à Edouard BOURDET dans « *Les Temps difficiles* » lorsque il écrit que « *La confiance ? Connais pas ... Je n'ai confiance dans les gens qu'autant que je sais et autant qu'ils savent que je peux les contrôler.* »<sup>400</sup>. Ainsi dit, la connaissance est un composant du contrôle ; on ne peut contrôler sans avoir la juste information. Exiger de la transparence des comptes publics, c'est finalement attribuer au citoyen un pouvoir de contrôle sur l'action des pouvoirs publics.
487. La sincérité de l'information budgétaire présentée par les pouvoirs publics se trouve être une condition d'effectivité du vote parlementaire du budget mais aussi une condition de la réalité du principe du consentement à l'impôt, un principe constitutionnel solennel. Déjà, dans un article intitulé « *Du consentement à l'impôt* », Charles CADOUX affirme cette idée. En effet, il écrit, dans ce sens, que « *l'impôt n'est pas consenti si le vote du Parlement n'est pas sincère ; mais l'est-il davantage si la grande majorité des*

---

<sup>399</sup>Voir la thèse de Giorgio Mancosu sur La transparence publique à l'ère de l'Open Data. Etude comparée Italie-France. Thèse 2016 à Paris 2 en cotutelle avec l'université degli studi (cagliari, Italie), dans le cadre de l'école doctorale Georges Vedel Droit public interne, science administrative et science politique (Paris) . Voir aussi la thèse de Jean-François Kerléo sur La transparence en droit : recherche sur la formation d'une culture juridique. Thèse 2012. Lyon 3.

<sup>400</sup> Godard (J) : Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques, RDP 1970, p 525.

*contribuables n'a pas la conviction de verser une contribution correspondant à un besoin d'intérêt général dont la satisfaction a été décidée en toute connaissance de cause par ses représentants ? Il ne faut tout de même pas oublier que le principe de consentement de l'impôt a été proclamé avant tout pour le contribuable. Si la croyance sociale s'affadit, c'est déjà le signe que le principe n'a qu'une portée bien limitée. Et pour peu que la sincérité du vote du Parlement puisse être mise en doute, le principe risque fort d'apparaître comme un mythe. »<sup>401</sup>.*

488. Cette sincérité est de nature à renforcer le civisme fiscal<sup>402</sup> et financier du contribuable vue son importance d'un point de vue psychologique. En effet, le thème de la psychologie a attiré l'attention de la doctrine en matière financière<sup>403</sup>. Toujours, en se rapportant à la question de la sincérité, Charles CADOUX lance un appel alarmiste en écrivant que « *Mais des doutes plus sérieux peuvent être émis sur la sincérité du vote des représentants de la Nation quand on considère la complexité et l'ampleur des budgets modernes.* »<sup>404</sup>. La sincérité et le civisme financier se renforce par l'idée de confiance. Ce même auteur écrit que « *une analyse moins libérale mais plus réaliste, conduirait peut être à dire que la légitimité de l'impôt réside non plus dans un consentement populaire ou parlementaire, mais seulement dans un acte de confiance : confiance des contribuables et des représentants de*

---

<sup>401</sup> Cadoux (Ch) : Du consentement à l'impôt, op cit pp 428-429

<sup>402</sup> Eric Oliva considère le civisme fiscal comme « *l'accomplissement volontaire par le contribuable de ses obligations. Il se matérialise (rationalité formelle) par des dispositifs d'incitation à l'utilisation de techniques légales offrant des allègements d'impôts ou l'assurance d'être à l'abri des poursuites ultérieures. Le consentement du contribuable sera ainsi recherché en amont au moment de la naissance de l'obligation fiscale individualisée.* » « *La bonne Gouvernance : entre consentement et rationalité* » In Mélanges en l'honneur du professeur Christian Louit, Bruxelles, Bruylant 2015. P 105.

<sup>403</sup> Parmi ces essais, on peut citer Lauffenburger, Théorie économique et psychologique ou encore L. Dubergé, La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui, PUF, 1961

<sup>404</sup> Cadoux (Ch) : Du consentement à l'impôt. op cit p 433.

*la Nation dans la loyauté, le civisme et les capacités de ceux qui ont la charge redoutable de définir et de diriger l'Economie et les Finances de l'Etat.* »<sup>405</sup>. Garantir la confiance à travers le renforcement de la clarté de documents budgétaires est une condition de la bonne gestion des deniers publics. En effet, Jean pierre CAMBY écrit « ...qu'en raison de la clarté et de l'honnêteté qu'elles introduisent dans la présentation des documents budgétaires, elles demeurent une condition essentielle d'une gestion rigoureuse des finances publiques. »<sup>406</sup>. On revient toujours à la même finalité : la bonne gestion des finances publiques. Cette finalité est constitutionnalisée, en Tunisie, avec la Constitution de 27 janvier 2014.

489. La fiabilité de la prévision budgétaire s'annonce comme une exigence tant nationale qu'internationale dans un monde marqué par les regroupements et la standardisation<sup>407</sup> des valeurs. La fiabilité de la prévision budgétaire est une norme de bonne conduite tant pour l'Etat que pour les organismes financiers internationaux, bailleurs de fonds.

490. Ce n'est pas hasardeux de voir le principe de sincérité budgétaire<sup>408</sup> prospérer dans le droit de l'Union Européenne. Ce principe qui vient pour s'assurer que les conditions d'intégration dans cette communauté et surtout la condition de 3% de déficit posée par le traité de Maastricht sont bien sincères.

---

<sup>405</sup> Cadoux (Ch) : Du consentement à l'impôt. op cit p449.

<sup>406</sup> Camby (J.P) : Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, op cit, p 52

<sup>407</sup> Le standard a pu être défini par Orienne (P) « *comme tout terme ou locution inséré dans une règle de droit ou un acte juridique quelconque, en référence à un état de fait ou une qualité dont l'identification requiert une évaluation ou appréciation.* » Standard juridique, Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Arnaud (A-J) (Dir) Paris LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition 1993 p 581. Cité par Benoît GENIAUT : La force normative des standards juridiques. In La force normative. Naissance d'un concept. Paris LGDJ 2009 sous la direction de Thibierge (C) et alii, p 192.

<sup>408</sup> Le principe de sincérité budgétaire est apparu dans la décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983 relative à la loi de finances pour 1984 (Considérant n°) où il a trouvé directement droit de cité. Voir Pancrazi (L) : Le principe de sincérité budgétaire. Paris, L'Harmattan, p 21.

491. Ainsi, il s'avère incontournable pour le pouvoir exécutif de présenter une prévision fiable et réelle qui lui permet d'avoir la confiance des Etats et des organismes offreurs sur les marchés financiers. Cette même condition est valable aussi pour que l'Etat apporte satisfaction à ses engagements financiers au niveau international c'est-à-dire d'avoir un plan d'action et de financement assez clair. Il ne faut pas pour autant manquer de préciser que les emprunts internationaux seront finalement pris en charge, dans leur remboursement, par les contribuables. En effet, les recettes proviennent principalement de l'impôt.<sup>409</sup> Le contribuable est à la base des finances publiques tunisiennes ; il est sa source principale.

492. Le financement de budget est assuré par le contribuable même en cas de recours à l'endettement externe. Ainsi, la solvabilité de l'Etat dépend à la fois de la faculté contributive de contribuable et de sa bonne gestion de l'outil de l'endettement. Cette gestion dépend de la prévision assurée par les pouvoirs publics ; une prévision qui doit être marquée par la fiabilité car c'est cette dernière qui se présente comme une condition de la solvabilité de l'Etat. Outre cette utilité, le caractère épisodique se présente comme une condition d'effectivité de l'autorisation budgétaire.

## **B. Le caractère épisodique, une condition d'effectivité de l'autorisation budgétaire**

493. Renouveler la norme budgétaire accorde à l'autorisation budgétaire toute sa signification. Cet élément s'inscrit dans un contexte constitutionnel et politique toute à fait particulier ; un contexte de séparation et d'équilibre institutionnel recherché à travers des

---

<sup>409</sup> Il suffit de voir la proportion des recettes fiscales dans le budget de l'Etat tunisien pour voir que les recettes de la Tunisie proviennent essentiellement du patrimoine du contribuable ce qui justifie déjà l'attention que prêtent les pouvoirs publics à ce dernier.

mécanismes multiples dont le plus important est l'autorisation budgétaire.

494. Le renouvellement de l'autorisation permet de donner au détenteur de ce pouvoir l'occasion d'exercer son contrôle mais aussi de prouver sa mainmise sur les deniers publics. En temps normal, on ne peut pas engager les deniers publics sans autorisation budgétaire. Autoriser une prévision budgétaire, c'est finalement exercer le pouvoir budgétaire au sein de l'Etat ; un pouvoir qui est toujours maintenu par le détenteur de la souveraineté.

495. Le renouvellement de l'autorisation budgétaire qui se fait par la loi de finances de l'année n'est pas une remise en cause de ce qui a été déjà autorisé. La loi de finances comporte aussi une reconduction d'une conduite budgétaire pour assurer une certaine continuité.

496. Dans ce sens, l'idée de continuité budgétaire s'impose à travers le développement de l'idée de programmation pluriannuelle qui marque l'évolution des finances publiques. C'est ainsi que Jean-Pierre DUPRAT écrit que « *deux phénomènes complémentaires affectent l'évolution contemporaine des finances publiques : leur globalisation, afin de prendre en compte une forme de consolidation et une programmation pluriannuelle en assurant une meilleure maîtrise. Dans le cas français, plusieurs instruments juridiques témoignent de cette situation, dont les lois de programmation des finances publiques, issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, avec la première concrétisation par la loi du 9 février 2009.* ».<sup>410</sup>

497. S'il est vrai que l'autorisation budgétaire fondamentale est donnée par la loi des finances de l'année, il n'en reste pas moins vrai que d'autres autorisations peuvent dériver des lois des finances complémentaires. Toutefois, il importe de préciser qu'il s'agit des

---

<sup>410</sup> Duprat (J-P) : Globalisation des finances publiques et Constitution. In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011 p143.

autorisation de rectifications de la conduite budgétaire et non l'autorisation d'une conduite. C'est dans ce sens que Lucille TALLINEAU relevait que « *La notion de loi de finances de l'année (...) est insuffisante à elle seule pour traduire la notion d'autorisation. Il faut lui ajouter toute une série de mesures législatives ou réglementaires prévues par la loi organique et qui viennent, soit la compléter, la modifier et éventuellement, la suppléer. Comme il est de coutume dans toute loi de finances, de nombreux ajustements sont nécessaires pour assurer souplesse à ce document à la fois de prévision, mais aussi d'autorisation qu'est le budget. Les décrets de répartition en début d'année, les lois de finances rectificatives, mais aussi les décrets d'avances, transferts, virements, reports de crédits ....sont autant de mesures qui participent à la délimitation de la compétence financière des ministres.* »<sup>411</sup>.

498. Mais, ce qui mérite d'être signalé, à ce stade, c'est le fait que l'autorisation budgétaire ne puisse avoir lieu que par une loi des finances comme le disposait la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 dans ses articles 28 et 36 ou encore la Constitution actuelle dans son article 66. En effet, l'autorisation fondamentale est ponctuelle ; elle peut être soit annuelle, bisannuelle ou même triennale selon le système en vigueur et en cas de besoin se renouvelle durant la période escomptée. Ce renouvellement renforce la fiabilité de la prévision budgétaire, c'est ce qui donne à l'autorisation budgétaire sa réalité.

499. Revenir épisodiquement à l'autorité budgétaire, auteur de la norme budgétaire, est de nature à permettre cet équilibre qui est le soubassement de tout le droit budgétaire ; un droit qui a été fondé sur la règle fameuse du baron Louis en 1864 dénommée la règle de quatre temps alternés. Cette règle est exposée par Jean Pierre LASSALE qui écrit, à cet égard, que « *la procédure budgétaire est caractérisée par*

---

<sup>411</sup> Tallineau (L) : Une annexe en quête d'identité. RDP, 1987, p 1043.

*un harmonieux partage de compétences qui « s'ordonne autour de quatre temps alternés » ; au Gouvernement appartient l'initiative et l'exécution en matière budgétaire, au Parlement la décision et le contrôle. »<sup>412</sup>.*

500. En outre, le caractère épisodique assure la réalité de l'autorisation de la conduite budgétaire parce qu'il n'est pas acceptable que cette dernière soit éternelle et immuable. Ce qui est entendu en réalité, c'est certainement l'effectivité et la concrétisation de l'autorisation budgétaire. L'autorisation budgétaire n'est que l'autorisation d'une conduite budgétaire prévisionnelle ; c'est ainsi qu'on retrouve l'essence même de la norme budgétaire qui consiste à autoriser une conduite prévisionnelle en matière des recettes et des dépenses.

501. Ainsi, la norme budgétaire n'est, en dernière analyse, que l'autorisation d'une conduite budgétaire qui prend forme, éventuellement, dans une loi de finances initiale. La loi de finances initiale est la norme budgétaire fondamentale par excellence, c'est l'axe principal autour duquel gravitent toutes les autres normes budgétaires. De cette façon, on finirait par la même conclusion que celle de Paul AMSELEK qui consiste à affirmer qu'il n'existe pas un seul acte budgétaire mais une pluralité ; une pluralité qui constitue l'édifice budgétaire sur lequel se fonde l'Etat pour garantir sa continuité.

502. La loi de finances, un acte d'autorisation et de prévision annuelle, émane nécessairement du gouvernement et ne peut résulter d'une initiative parlementaire vu son caractère très technique<sup>413</sup>.

---

<sup>412</sup> Lassale (J.P) : Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques. RSF, 1963. p 584.

<sup>413</sup>En France, les projets de lois de finances sont déposés devant l'Assemblée nationale en premier lieu (article 39 de la Constitution). Celle-ci a quarante jours après le dépôt pour statuer en première lecture. A l'issue de ce délai, le projet est transmis au Sénat qui dispose de quinze jours. Puis se déclenche de droit la procédure

503. La norme budgétaire est la signification d'un acte budgétaire par lequel une conduite est autorisée (C'est la définition pour laquelle on a opté dès le départ) une conduite dont dépend la continuité de l'Etat et qu'aucun organe ne peut s'en passer ; c'est pour cela que la loi des finances de l'année ou encore la norme budgétaire fondamentale fait appel, dans son élaboration, à plusieurs organes de l'Etat. Toute l'importance accordée à cette norme se justifie finalement par l'extrême importance de l'objectif qu'elle vise ; il s'agit de la continuité de l'Etat.

## **Section 2 : la singularité procédurale de la normativité budgétaire**

504. La singularité ou encore l'originalité procédurale de la normativité budgétaire est assez manifeste. Contrairement à la procédure législative ordinaire, dont la description repose, essentiellement, sur des notions de droit constitutionnel et de droit parlementaire, la compréhension de la procédure budgétaire requiert la connaissance de règles et de mécanismes propres au budget de l'Etat.

505. Cette originalité procédurale est confirmée pour la loi de finances qui est la norme budgétaire par excellence. En effet, Loïc PHILIP écrit que : « *La loi de finances n'est pas une loi ordinaire. Elle est soumise à un régime juridique bien particulier. Ce régime spécifique, qui découle des grands principes du droit budgétaire classique (unité, universalité, annualité du budget, principe de l'équilibre, spécialité des crédits) domine toute la phase de*

---

accélérée de l'article 45 : se réunit une commission mixte paritaire ; en cas de réussite de celle-ci, chaque assemblée adopte le texte commun ; en cas de désaccord à l'issue d'une nouvelle lecture dans chaque chambre, l'Assemblée nationale a le dernier mot. Si le Parlement ne se prononce pas dans un délai total de soixante-dix jours après le dépôt du texte, le gouvernement peut avoir recours à des procédures de substitution.

*l'élaboration de la loi de finances. Il détermine son contenu, sa présentation et son vote. »<sup>414</sup>.*

506. En ce qui nous concerne, nous essayerons de mettre en évidence cette originalité procédurale de la norme budgétaire qui réside, en fait, dans le caractère accéléré ou encore marathonnier de la procédure de préparation et de l'adoption de la loi de finances en tant que norme budgétaire principale.

507. La spécificité du projet de loi de finances n'est pas sans conséquence sur les modalités de sa présentation et de sa diffusion. La spécificité qu'on va mettre en relief, à ce niveau d'analyse, est le caractère marathonnier de la procédure d'exercice de cette compétence. L'utilisation de la qualification « *marathon* » est tout à fait justifiée tant étymologiquement que linguistiquement. En effet, en se référant à l'étymologie de ce terme, on trouve qu'il est tout à fait approprié à la normativité budgétaire. Ainsi, le terme « *marathon* » désigne en fait une bataille qui a eût lieu 490 av. JC près de village de Marathon à 40Km d'Athènes. Cette bataille a été remportée par le général athénien Miltiade sur les Perses de Darios 1<sup>er</sup> ; un coureur dépêché à Athènes pour annoncer la victoire, mourut d'épuisement à son arrivée. Cette histoire peut être très utile pour une présentation métaphorique de la procédure d'exercice de la normativité budgétaire.

508. L'autre éclairage parvient de sens linguistique de ce terme. Dans un premier sens, le terme « *marathon* » signifie : une course. Dans un deuxième sens, il signifie : une négociation longue et difficile, mettant à rude épreuve la résistance des participants. Ces deux sens sont applicables à la procédure d'exercice de cette normativité assez originale ; c'est pourquoi la doctrine a eu recours à cette qualification « *marathon budgétaire* » et même « *sprint budgétaire* » pour qualifier

---

<sup>414</sup> Philip (L) : Les normes juridiques dans l'élaboration de la loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel. Op cit, p 90.

cette procédure<sup>415</sup>. En effet, l'exercice de la normativité budgétaire est marqué par la rigidité de la procédure de préparation de la norme budgétaire et la rapidité de sa procédure d'adoption.

## **Paragraphe 1 : La rigidité de la procédure de préparation de la norme budgétaire**

509. La procédure a été qualifiée par le « Trois « L » d'Edgard FAURE : « *litanie, liturgie, léthargie* »<sup>416</sup>. Léon BLUM déclarait qu'« *il y'a peut être quelque chose de pire que de fermer un Parlement, c'est de le rendre ridicule..., c'est de lui imposer une sorte d'aveu public de son inutilité, de sa malfeasance et de la vanité de son bavardage.* »<sup>417</sup>. La procédure de préparation est marquée par une certaine rigidité tant au niveau des délais à respecter lors des phases de préparation que de la structure de présentation de la norme budgétaire.

510. La norme budgétaire prend forme dans un acte budgétaire bien structuré et consolidé par des annexes explicatives. Cet acte passe par un processus de préparation bien réglementé, juridiquement, tant dans le temps que dans la structure.

### **A. La rigueur de calendrier budgétaire**

511. Ce calendrier s'impose avec rigueur à la fois au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif qui sont les deux intervenants dans l'élaboration de la norme budgétaire. Ce calendrier a connu plusieurs

---

<sup>415</sup> Amselek (P) : Le budget de l'Etat et le Parlement sous la Vème République, RDP 1998, p 1465.

<sup>416</sup> Camby (J.p) : Le conseil constitutionnel et les principes de droit budgétaire, op cit, p 53.

<sup>417</sup> Déclaration de Léon Blum en une discussion à la chambre, le 19 février 1934, Cité par Jean Petot dans son article « De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures », RSF 1963 p 309.

réformes afin de s'adapter au dessein politique et institutionnel de l'Etat tunisien surtout avec la nouvelle Constitution tunisienne ; une Constitution qui a bouleversé les institutions politiques et juridiques tunisiennes et qui a opté pour la constitutionnalisation de la justice constitutionnelle en matière budgétaire.

512. Le calendrier budgétaire prend en considération, aujourd'hui, la possibilité de contrôle constitutionnel de la loi de finances. Néanmoins, le calendrier budgétaire s'impose aux pouvoirs constitutionnels de l'Etat tunisien à savoir le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

## **I. Le calendrier s'imposant à l'exécutif**

513. D'après la Constitution tunisienne de 1959, le pouvoir exécutif est composé de Président de la République assisté par un gouvernement ; chacun d'eux doit respecter certains délais dans ce marathon budgétaire.

514. Cette réalité est toujours vraie même avec la nouvelle Constitution tunisienne mais avec un contenu différent vu qu'avec l'instauration ou encore la volonté d'instaurer la deuxième République, le système politique a changé et le calendrier budgétaire a connu certaines rectifications.

### **1. Les délais s'imposant au Gouvernement**

515. Le gouvernement a la compétence exclusive pour la préparation matérielle et physique du projet de la loi de finances et de budget. Cette exclusivité se justifie par la technicité de la matière budgétaire mais aussi par une considération juridique du fait que le projet de la loi de finances ne peut être présenté que par l'organe exécutif.

516. La préparation de budget de l'Etat débute par la communication des objectifs de la politique budgétaire par le Premier Ministre aux différents ministères. Cette communication s'effectue au cours du mois

de mars de chaque année à travers « *la lettre de cadrage* »<sup>418</sup>, dans laquelle il fixe aux différents services financiers les orientations et principes retenus.

517. C'est la phase administrative de la préparation qu'on doit évoquer à cet égard. En effet, l'article 23 (nouveau) de la loi organique de budget de 1967, actuellement en vigueur, dispose que « *Les chefs d'administrations établissent les prévisions annuelles de dépenses des services qui leurs sont rattachés et les adressent au ministre des finances avant la fin du mois de mai de chaque année. Le ministre des finances examine ces propositions, y ajoute les prévisions de recettes et élabore le projet de loi de finances. Ce projet est discuté par le conseil des ministres et arrêté par le conseil des ministres et arrêté sous sa forme définitive par le Président de la République. Il est ensuite soumis à la chambre des députés et à la chambre des conseillers, au plus tard, le 25 octobre de l'année précédant celle relative à l'exécution de la loi de finances présentée.* ». Ce texte doit être réformé pour qu'il soit conforme à l'article 66 de la nouvelle Constitution tunisienne qui prévoit la date du 15 octobre comme date limite pour présenter le projet de la loi de finances à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

518. L'article 23 de la loi organique prescrit une date limite aux chefs d'administration pour envoyer leurs prévisions des dépenses qui seront examinées et auxquelles on ajoute les prévisions des recettes pour qu'il y'est projet de budget. Les prévisions des dépenses sont établies suite à une lettre de cadrage adressée par le ministre des finances aux chefs d'administration. C'est le ministre de finances qui établit le projet de budget de l'Etat à la lumière des prévisions des dépenses et des recettes effectuées par les chefs d'administration et les services de ministère de finances après avoir fait l'opération des tractions budgétaires. A cet

---

<sup>418</sup> La lettre de cadrage prend, en Tunisie, la forme d'une circulaire explicative, et fixe également le calendrier budgétaire de réalisation du projet de loi de finances afin que celui-ci parvienne dans les délais devant l'organe législatif.

égard, l'opération de tractions budgétaires consiste à faire « *la synthèse des différents budgets sectoriels, pour aboutir à l'établissement du projet de budget (général) de l'Etat.* »<sup>419</sup>. Cette opération se déroule avant la fin du mois de mai de chaque année selon l'article 23 de la loi organique de budget de 1967.

519. L'opération des tractions budgétaires exige une information sincère quant à la prévision des recettes et un effort d'évaluation et d'adaptation des demandes des ministères par rapport aux disponibilités prévisibles. A cet effet, un comité a été créé, par le décret n° 96-259 du 14 février 1996, au sein du ministère de finances. Il s'agit du « *Comité financier de l'administration du budget de l'Etat* » qui a pour mission, selon l'article 14 de ce décret de « *préparer en collaboration avec les départements et organismes concernés par le budget de l'Etat, les budgets annexes* <sup>420</sup> *et les budgets des établissements publics.* ». Ce comité est placé sous le contrôle des commissions interministérielles. Outre cet organe, il existe une commission chargée du suivi, de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de l'exécution du budget qui se réunit à la demande de son président qui est le ministre de finances. En cas de désaccord entre ces organes et les représentants des ministères, l'arbitrage est accordé au Ministre de finances et même au premier ministre auquel il appartient de trancher le différend en qualité de représentant du pouvoir exécutif.

520. Cette procédure fait que le budget de l'Etat est une affaire du pouvoir exécutif au niveau de sa préparation chose qui justifie la réalité de la prévision budgétaire dans la condition où l'administration était marquée par la fiabilité et la sincérité dans sa gestion. En effet, c'est à l'administration de prévoir ses besoins financiers et leurs affectations. C'est à l'administration qu'incombe la bonne prévision et la bonne

---

<sup>419</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 255.

<sup>420</sup> Cette notion est appelé à être supprimée à partir de 2004.

gestion budgétaire. L'administration qu'on vise ici est le ministère de finances qui est le seul département à pouvoir réaliser la mission de regrouper de façon cohérente les différentes prévisions budgétaires sectorielles afin de présenter un projet unifié et cohérent. Pour réussir cette mission le ministère de finances est tenu d'avoir le maximum d'information.

521. Cette phase de préparation administrative est clôturée par une réunion du Conseil des Ministres qui arrête le projet de la loi de finances sous sa forme définitive tel que le prévoit l'alinéa 3 de l'article 23 de la loi organique de budget de 1967.

522. A cet égard, toute réflexion sur la bonne gestion des deniers publics est une réflexion sur l'administration publique. La bonne gestion budgétaire est inhérente à la performance de l'administration publique. C'est dans ce sens qu'on conçoit la nouvelle gestion par objectifs et la recherche de la responsabilisation de l'Administration à travers ses prévisions des dépenses qui doivent correspondre à un plan d'action.

523. La gestion budgétaire par objectifs, nouvellement instaurée en Tunisie vise à réformer l'action de l'administration et à marquer la normativité budgétaire par une certaine recherche de performance. En effet, la norme budgétaire est de plus en plus marquée par la recherche de la rentabilité et l'efficacité dès sa préparation ou encore sa confection.

## **2. Le délai s'imposant au Chef de Gouvernement**

524. Avec la nouvelle Constitution ce n'est plus le Président de la République qui a la compétence de présenter le projet de la loi de finances mais désormais c'est le Chef de Gouvernement. Le texte de la loi organique parle toujours de Président de la République alors que l'article 62 de la Constitution dispose que « *Le Chef du Gouvernement est seul habilité à présenter les projets de loi d'approbation des traités*

*et les projets de loi de finances. Les projets de loi ont la priorité. ».* C'est ainsi que le dépôt de projet de la loi de finances se fait par le Chef de Gouvernement alors que sa promulgation se fait par le Président de la République.

525. Selon la loi organique de budget, la date limite pour le dépôt de projet de la loi de finances est le 25 octobre de l'année précédant celle relative à l'exécution de la loi de finances présentée<sup>421</sup>. Pour ce qui est de date limite de promulgation de projet de la loi de finances est le 31 décembre. Cette disposition relève d'une loi qui fait partie de l'ordre juridique antérieur à la Constitution de 2014.

526. Ces dates ont été réformées par la Constitution de 2014 dans son article 66 qui dispose que « *Le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre. Il est adopté au plus tard le 10 décembre.* ». Le même article préserve le 31 décembre comme dernier délai de promulgation de projet de la loi de finances. La discordance entre les deux textes doit être dépassée sinon la loi organique de budget sera marquée par l'inconstitutionnalité.

527. Le dépassement de ce délai sans adoption de projet engendre la mise en vigueur de projet de la loi de finances par tranches trimestrielles renouvelables en ce qui concerne les dépenses. Cette mise en vigueur relève toujours de la compétence de Président de la République en tant que « *Chef de l'État et le symbole de son unité. Il garantit son indépendance et sa continuité et veille au respect de la Constitution.* »<sup>422</sup>. Pour ce qui est des recettes, elles continuent à être perçues conformément aux lois en vigueur. Cette mesure exceptionnelle fait toujours preuve de l'importance des finances publiques qui conditionnent la continuité de l'Etat.

---

<sup>421</sup> Voir l'article 23 (nouveau) de la loi organique de budget de 1967.

<sup>422</sup> L'article 72 de la nouvelle Constitution tunisienne.

528. Ce nouveau calendrier budgétaire prend en considération la procédure de contrôle de constitutionnalité par la nouvelle Cour Constitutionnelle. A cet égard, une nouvelle réforme budgétaire s'impose afin de coordonner entre la procédure budgétaire et la procédure de contrôle de constitutionnalité des projets et des lois de finances.

## II. Le calendrier s'imposant au pouvoir législatif

529. En droit tunisien, sous l'égide de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959, le législatif se décomposait de deux chambres qui sont respectivement la chambre des députés et la chambre des conseillers. Cette composition a marqué le dessein politique durant la période 2004-2010 seulement. Ces deux chambres ont été gouvernées par un calendrier budgétaire prédéterminé par l'article 27 (nouveau) de la loi organique de budget qui disposait que *«La chambre des députés examine le projet de loi de finances dans un délai n'excédant pas six semaines à partir de la date de son dépôt. Le président de la chambre des députés informe sans délai le Président de la République et le président de la chambre des conseillers de l'adoption du projet de la loi de finances par la chambre des députés, l'information est accompagnée du texte adopté. La chambre des conseillers achève l'examen du projet de loi de finances adopté par la chambre des députés dans un délai maximum de dix jours à partir de la date de sa transmission conformément au deuxième paragraphe du présent article. Lorsque la chambre des conseillers adopte le projet de loi de finances soumis par la chambre des députés sans y introduire d'amendement, le président de la chambre des conseillers le soumet au Président de la République pour promulgation, et en informe le président de la chambre des députés, l'information est accompagnée du texte adopté. »*. A travers la lecture de cet article, on peut rejoindre Wassim DHOUIB<sup>423</sup> lorsqu'il considère que l'intervention de la

---

<sup>423</sup> Dhouib (W) : L'adoption de la loi de finances en Tunisie, RTF, n°13, 2010. P171.

Chambre des Conseillers, en matière budgétaire, reste réduite vu qu'elle attendait toujours l'adoption du projet de loi de finances par la Chambre des Députés pour pouvoir délibérer.

530. Dans le même sens, Mohamed NAIFAR note que « *la chambre des conseillers ne disposait que d'un délai de dix jours pour voter le projet de la loi de finances. Ce délai est très court, il ne lui permet ni de discuter ni de voter dans des conditions favorables le projet. Si ladite chambre n'a pas adopté le projet de loi de finances dans le délai imparti, elle sera dépossédée. Son abstention est sans effet sur le déroulement de la procédure de vote.* »<sup>424</sup>. Même si la Chambre des Conseillers introduit des modifications au projet de la loi de finances, on trouve que l'article 28 nouveau de la loi organique de budget de 1967 a prévu la constitution d'une commission mixte paritaire<sup>425</sup> qui avait pour compétence de préparer un texte commun approuvé par le gouvernement et portant sur les dispositions objet de désaccord entre les deux chambres. Ce texte préparé ne peut être soumis qu'au vote de la Chambre de Députés qui disposait la décision concernant l'adoption ou le refus de ce texte unique.

531. L'organisation de pouvoir a changé avec la nouvelle Constitution tunisienne qui a institué un pouvoir législatif fondé sur le monocaméralisme. Le pouvoir législatif est exercé à travers l'Assemblée des Représentants du Peuple tel que le prévoit l'article 50 de cette Constitution qui dispose que : « *Le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum.* ».

---

<sup>424</sup> Naifar (M) : Le décret à caractère général op cit p218-219.

<sup>425</sup> On trouve que cette solution de commission paritaire a été adoptée par la Constitution algérienne de 1989 dans son article 120, 4<sup>ème</sup> paragraphe qui dispose qu' « *en cas de désaccord entre les deux chambres, une commission paritaire, constituée des membres des deux chambres, se réunit à la demande du Chef du Gouvernement pour proposer un texte sur les dispositions objet du désaccord* ». La commission mixte paritaire est une solution adoptée aussi en droit français. Voir Francis QUEROL dans son ouvrage Finances publiques op cit p 50.

532. En droit français, la procédure budgétaire est encadrée par des délais stricts assortis de sanctions dissuasives. La discussion budgétaire permet, grâce à une pratique empruntée de souplesse, de concilier ces exigences constitutionnelles avec l'exercice normal de son pouvoir budgétaire par l'Assemblée Nationale. Doté d'une organisation spécifique, le débat en séance publique reste très critiqué en raison de sa longueur, de sa monotonie et de son apparente inefficacité. Il n'en continue pas moins de susciter un intérêt certain chez les députés. Pourtant, leurs initiatives sont limitées par les règles de recevabilité financière, les autres contraintes spécifiques aux lois de finances (vote préalable de la première partie, vote unique des services votés) étant plus apparentes que réelles. En outre, le Gouvernement n'hésite pas à recourir aux armes classiques que la Constitution met à sa disposition pour imposer son point de vue. Malgré tout, le pouvoir de réformation du Parlement, certes limité, n'en a pas moins des effets non négligeables, surtout si on les compare aux marges de manœuvre effectivement dégagées par le Gouvernement.

533. Le calendrier budgétaire n'est pas le seul fardeau qui pèse sur les pouvoirs publics mais la norme budgétaire et surtout celle qui prend forme dans la loi de finances souffre d'une technicité assez poussée. La norme budgétaire se distingue par sa structure préétablie et son calendrier qui est obligatoire.

## **B. La technicité de la structure budgétaire**

534. La normativité budgétaire est une normativité assez structurée qui s'exerce selon une structure « *orthodoxe* » bien établie par la loi organique de budget. Cette structure qui se trouve être marquée par une complexité remarquable est consolidée par des annexes explicatives qui cherchent à faciliter la lecture et la compréhension de l'acte budgétaire. Cette structure, faut-il le rappeler, concerne la loi de finances de l'année qui est la norme budgétaire initiale sur laquelle se

fonde toute la structure budgétaire ou encore l'ordre normatif budgétaire.

535. La structure complexe de la loi de finances est bien établie ; ce qui a imposé un effort de plus en plus important afin d'affaiblir ce caractère complexe.

## I. Une structure complexe

536. La loi de finances se présente sous « *la forme d'une série d'articles auxquels sont joints des tableaux budgétaires qui forment le budget de l'Etat proprement dit, et le langage courant fait souvent une confusion ou un amalgame entre ces deux notions, qu'il s'agit donc de préciser, car, tout en étant très proches et complémentaires, elles ne se confondent pas pour autant.* »<sup>426</sup>. La structure de budget est la manière de l'articulation de l'ensemble des éléments qui composent le budget. Il s'agit de la manière de l'agencement des recettes et des dépenses publiques au sein du document appelé budget de l'Etat et figurant à l'intérieur de la loi de finances de l'année. La manière de l'articulation de budget de l'Etat correspond à la « *manière d'un puzzle dont les pièces s'imbriquent harmonieusement.* »<sup>427</sup>.

537. En Tunisie, la structure de la loi de finances est prédéterminée par la loi organique de budget dans son article 26 qui dispose que :

« *Le projet de la loi de finances comprend des dispositions relatives à :*

- *L'autorisation de perception des ressources publiques et en détermine le montant global.*

- *La fixation des voies et moyens applicables aux dépenses de gestion et aux dépenses de développement. Il arrête le plafond des crédits ouverts au*

---

<sup>426</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 239.

<sup>427</sup> Idem p 244.

*profit du budget de l'Etat et des budgets des établissements publics en tenant compte des dispositions relatives aux crédits à caractère évaluatif.*

*- La mobilisation des ressources fiscales et non fiscales ainsi que la détermination des procédures financières.*

*- La création de fonds spéciaux du trésor et des fonds spéciaux ainsi que leur modification ou leur suppression.*

*- La fixation du plafond des garanties consenties par l'Etat et du plafond des prêts du trésor.*

*- L'autorisation afférente aux emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat.*

*Le projet de la loi de finances comprend également des tableaux détaillés relatifs à la répartition :*

*- Des ressources du budget de l'Etat par catégorie en article.*

*- Des dépenses du budget de l'Etat par chapitre et par partie en fixant les crédits de programme, les crédits d'engagement et les crédits de paiement pour les dépenses de développement.*

*- Des ressources et des dépenses des établissements publics et des ressources et des dépenses des fonds spéciaux du trésor. ».*

538. Cet article distingue entre deux parties ; une partie législative et une partie chiffrée.

539. Concernant la partie législative de la loi de finances, elle correspond à « *l'ensemble des dispositions présentées sous formes d'articles de lois, de type classique, et qui ont trait aux flux financiers de l'Etat, portant autorisation de percevoir des recettes et de réaliser de dépenses, à concurrence d'un certain montant.* »<sup>428</sup>. Cette partie

---

<sup>428</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 239.

comporte aussi d'autres articles relatifs à des dispositions financières et/ou fiscales diverses qui peuvent influencer sur le volume des recettes ou des dépenses au cours de l'année suivante.

540. Quant à la partie chiffrée de la loi de finances, elle correspond au budget de l'Etat c'est-à-dire aux comptes de l'Etat. Ces comptes retracent :

- D'une part, l'ensemble des prévisions des ressources et de charges des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui exercent des missions de nature administrative (ministères) ; ou des activités à caractère interventionniste d'un type particulier ( Fonds de trésor, opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés, dépenses de développement) ;
- D'autre part, l'ensemble des prévisions de recettes et des dépenses des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui exercent des missions de nature industrielle et commerciale ( Budgets annexes, qui ont disparu du document budgétaire annuel à compter de la gestion 1999 et de la loi organique de budget à partir de 2004) ;
- Et enfin, les prévisions de recettes et de dépenses de certains services publics dont la gestion a été confiée à des personnes morales de droit public distincts de l'Etat, mais dont les budgets sont cependant rattachés pour ordre au sien.

541. Réellement, toutes ces prévisions des recettes et de dépenses sont présentées dans le même document budgétaire, mais dans plusieurs tableaux, afin que leur lecture en soit facilitée<sup>429</sup>.

542. Ainsi, par exemple dans le cadre de la loi de finances pour la gestion 2017, on trouve 6 tableaux, répartis de la manière suivante :

---

<sup>429</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 244-245.

- Tableau A : Recettes du budget de l'Etat.
- Tableau B : Prévisions des recettes des fonds spéciaux du trésor.
- Tableau C : Dépenses du budget de l'Etat. Crédits de paiement.
- Tableau D : Crédits de programme de l'Etat.
- Tableau E : Crédits d'engagement de dépenses de capital du budget de l'Etat.
- Tableau F : Recettes des budgets rattachés pour ordre au budget de l'Etat.

543. Outre ces tableaux, on trouve une liste comportant la liste des produits concernés par l'augmentation des taux de droit de douane.

544. Il apparaît, ainsi, qu'il existe un budget général de l'Etat qui regroupe les prévisions de ressources et de charges de l'Etat en tant que puissance publique et en tant qu'acteur économique et social ; auquel s'ajoutent les prévisions de recettes et de dépenses de certains démembrements de l'Etat dotés d'un budget rattaché pour ordre.

545. A cet égard, « *la structure budgétaire permet de saisir de manière synthétique des parties différentes, dont l'ensemble forme la loi de finances annuelle et le budget. Ceci signifie qu'au-delà de l'apparente diversité des éléments qui le composent, il y a une unité fondamentale du document budgétaire global, puisque toutes ses parties sont présentées en même temps au vote parlementaire, et obéissent au même régime juridique en ce qui concerne leur élaboration et leur exécution.* »<sup>430</sup>.

546. En outre, à la lecture de l'article 26 de la loi organique de budget de 1967 tel que réformée le 25 novembre 1996, on peut constater

---

<sup>430</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 246.

facilement que le contenu de la loi de finances est rigoureusement défini par la constitution budgétaire afin d'éviter une pratique inconstitutionnelle qui permet de profiter de la rapidité de la procédure budgétaire ; il s'agit des cavaliers budgétaires.

547. La spécificité de projet de la loi de finances, acte dont prend forme le budget de l'Etat, peut se justifier par la structure qui est gouvernée par le principe de l'équilibre budgétaire. L'impératif de l'équilibre budgétaire rend l'exercice de pouvoir d'amendement des députés une mission délicate. La complexité de la structure réside dans la ventilation poussée de l'acte budgétaire à tel point que la lisibilité de l'acte peut poser des sérieux problèmes. A cet égard, les pouvoirs publics tunisiens deviennent de plus en plus conscients de l'obligation de nuancer ce caractère par la recherche de la transparence de l'information budgétaire à côté de la reconnaissance des principes budgétaires.

548. La structuration de la loi de finances est préétablie par la loi organique de budget dans l'objectif est de faciliter la lisibilité de l'information budgétaire par les députés qui vont voter le projet de la loi de finances mais aussi par toute personne qui s'intéresse au budget. Comme l'écrit Jacques BUISSON « *La structure d'une loi de finances est donc tout à fait particulière et ne ressemble en rien à la structure d'une loi ordinaire.* »<sup>431</sup>. C'est ainsi qu'on peut affirmer que la norme budgétaire est une norme pré-structurée ; c'est une norme complexe composée des plusieurs éléments. C'est une norme qui se rapporte à la fois aux dépenses et aux recettes ; elle essaye de tracer un modèle comportemental en matière des recettes et des dépenses gouverné par des principes budgétaires.

549. La complexité de la norme budgétaire qui prend forme dans la loi de finances est une complexité qui peut se justifier par le contenu

---

<sup>431</sup> Buisson (J) : Constitution et lois financières. Op cit .p233.

variable ; le contenu de la norme budgétaire prescrite par la loi de finances est un plan d'action budgétaire. Ce plan d'action est bien articulé selon une structure réfléchie par le législateur en matière budgétaire.

## **II. Une complexité nuancée**

550. La complexité de la structure budgétaire est nuancée par des principes dont l'objectif est la recherche de la transparence et la fiabilité de l'information budgétaire. On peut affirmer que la complexité de la structure budgétaire n'est qu'apparente et a le mérite d'être encadrée par des principes budgétaires qui forment ce qu'appelle la doctrine « *l'orthodoxie budgétaire* ».

### **1. La reconnaissance des principes budgétaires.**

551. Le droit budgétaire tunisien est gouverné par les principes d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité, auxquels s'ajoutent celui de l'équilibre budgétaire. Ces principes donnent la possibilité au pouvoir législatif de contrôler le pouvoir exécutif. En effet, ces principes permettent le respect par l'exécutif des autorisations qui lui ont été données par le pouvoir législatif afin de percevoir des recettes et de dépenser.

552. L'ordre juridique tunisien a reconnu les principes budgétaires tant dans la Constitution que dans la loi organique de budget. Cette reconnaissance vise à faciliter la lisibilité de l'information budgétaire. Ces principes gouvernent l'ordre normatif budgétaire et font son originalité.

553. Outre les principes classiques, la Tunisie s'est inspirée de la nouvelle tendance en matière de finances publiques à savoir la Gouvernance qui a ses propres principes afin d'annoncer un vrai changement avec la promulgation de la nouvelle Constitution. Cette nouvelle conception n'a pas fait l'objet d'une vraie concrétisation dans

le projet de la nouvelle loi organique de budget. En effet, d'autres principes budgétaires ont vu le jour à côté des principes classiques qui sont :

554. - Le principe d'annualité qui signifie que le budget doit faire, chaque année, l'objet d'une autorisation préalable et que cette autorisation n'est valable que pour un an<sup>432</sup>.

555. - Le principe d'universalité qui « *comporte deux aspects : La règle du produit brut - il est impossible d'opérer une compensation entre dépenses et recettes – et la règle de la non-affectation – il est impossible d'affecter une recette à une dépense.* »<sup>433</sup>.

556. - Le principe de spécialité selon lequel l'autorisation budgétaire des dépenses n'est pas donnée en bloc, mais est spécialisée par catégorie de crédits, le crédit autorisé pour une dépense donnée ne pouvant être utilisé à d'autres fins.

557. - Le principe d'équilibre qui signifie que « *les dépenses ne doivent pas être supérieures aux recettes. Mais les recettes ne doivent pas non plus être supérieures aux dépenses.* »<sup>434</sup>.

558. - Le principe de l'unité qui se définit de deux points de vue selon Paul AMSELEK. D'un point de vue matériel, le principe de l'unité budgétaire signifie que « *le plan budgétaire soumis au parlement et voté par lui doit embrasser l'ensemble des actes financiers de l'Etat, toutes ses dépenses et toutes ses recettes.* »<sup>435</sup>.

559. D'un point de vue formel, il signifie que « *toutes ces dépenses et toutes ces recettes doivent figurer dans un document unique, et plus*

---

<sup>432</sup> Philip (L) : Finances publiques, Paris, Cujas, 4<sup>ème</sup> édition 1992, p 180.

<sup>433</sup> Picard (J.F) : Finances publiques, Paris, Litec 1989, p 44.

<sup>434</sup> Auby (J.M) et Ader (R.D) : Droit public : droit financier, droit fiscal, Tome II, Paris, Sirey 1980, p 37.

<sup>435</sup> Amselek (P) : Le budget de l'Etat sous la Vème République, op cit, p49.

*précisément qu'elles doivent être fondues dans une perspective commune de prévision.»<sup>436</sup>.*

560. Ces principes budgétaires classiques ont cherché durant longtemps l'équilibre entre le pouvoir législatif et exécutif en matière budgétaire. Les nouveaux principes surtout ceux de la transparence et la sincérité budgétaire visent à introduire en jeu l'acteur principal, pour longtemps ignoré par les pouvoirs publics tunisiens ; il s'agit de citoyen-contribuable.

561. La norme budgétaire est une norme qui régit un rapport entre pouvoirs mais aussi entre pouvoirs et citoyen. La norme budgétaire est une norme à dimensions variables qui est appelée, plus que jamais, à être sincère et transparente. Pour satisfaire cet objectif, la norme budgétaire insérée dans la loi de finances, entre autres, doit être lisible tant par les pouvoirs publics que par le citoyen. Ainsi, la norme budgétaire est une norme gouvernée par des principes classiques et modernes tant au niveau de sa forme qu'au niveau de son fond pourvu qu'elle soit lisible mais aussi accessible tant par les pouvoirs publics que par le citoyen.

562. En outre, cette complexité est extrêmement encadrée par des textes législatifs qui consacrent ces principes afin de leur donner une ampleur juridique. Ces principes budgétaires à la fois synthétiques et analytiques peuvent être considérés comme l'élément fondamental de la « *Constitution financière* ».

563. En France, cette Constitution financière est constituée de « *l'ensemble des normes du bloc de constitutionnalité qui s'appliquent aux Finances publiques : les dispositions de la Constitution elle-même, les préambules de 1946 et de 1958, la déclaration des droits de l'homme de 1789, l'ordonnance de 1959, les règles dégagées par la*

---

<sup>436</sup> Amselek (P) : Le budget de l'Etat sous la Vème République, op cit p49.

*jurisprudence du Conseil Constitutionnel.* »<sup>437</sup>. Cette Constitution fait l'objet d'une mise à jour et d'un enrichissement permanent par le juge constitutionnel. Le juge constitutionnel cherche à assurer la bonne gestion publique et veille à ce que chaque pouvoir constitutionnel respecte ses compétences afin d'assurer l'objectif de la continuité de la vie nationale<sup>438</sup>.

564. En Tunisie, la Constitution financière n'est pas encore reconnue même si ses éléments constitutifs sont présents. La mise en place d'une Cour Constitutionnelle compétente en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances est en mesure de permettre la reconnaissance d'un bloc de constitutionnalité et d'une Constitution financière.

565. Cette réglementation de la loi de finances facilite la lisibilité de l'acte budgétaire initial, à savoir la loi de finances, par les députés afin de réussir une autorisation budgétaire effective dans un contexte marqué par la complexité et la rapidité.

## **2. La consécration de droit d'accès à l'information**

566. Outre la consécration de ces principes budgétaires, les pouvoirs publics ont cherché, de plus en plus, à impliquer le citoyen-contribuable dans les affaires financières de l'Etat en établissant des procédés visant à simplifier l'information financière et en optant à l'idée de budget participatif. A cet égard, la conception et la publication en décembre 2013 du « *Budget Citoyen pour l'année 2014* » a constitué une étape importante marquant une avancée

---

<sup>437</sup> Hertzog (R) : Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement . RFFP, n° 73, 2001, p. 13.

<sup>438</sup> Dans le Considérant n° 2 de la décision n. 79-111 DC du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale.* ».

significative dans la promotion de la transparence budgétaire en Tunisie. C'est la première expérience dans l'histoire des finances publiques de la Tunisie. Cette publication vient confirmer l'orientation positive des pouvoirs publics et spécialement le Ministère des Finances en faveur d'une diffusion continue d'un certain nombre d'informations budgétaires qui, auparavant, étaient inaccessibles au public, notamment le projet de loi de finances, le rapport préalable au budget ainsi que les budgets détaillés des ministères et des collectivités locales.

567. L'accès à l'information budgétaire est renforcé par la nouvelle Constitution qui a constitutionnalisé ce droit à travers son article 32 qui a garanti le droit de l'accès à l'information. En application de cette disposition, une loi organique a été promulguée le 24 mars 2016 afin de réglementer ce droit constitutionnel<sup>439</sup> et d'instaurer l'organisme qui veille sur son exercice<sup>440</sup>. En effet, la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information dispose dans son article premier que « *La présente loi a pour objet de garantir le droit de toute personne physique ou morale à l'accès à l'information afin de permettre :*

- *l'obtention de l'information,*

---

<sup>439</sup>Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information dispose dans son article premier que : « *La présente loi a pour objet de garantir le droit de toute personne physique ou morale à l'accès à l'information afin de permettre :*

- *l'obtention de l'information,*

- *le renforcement des principes de transparence et de reddition des comptes et surtout en ce qui concerne la gestion des services publics,*

- *l'amélioration de la qualité du service public et le renforcement de la confiance dans les organismes soumis aux dispositions de la présente loi,*

- *le renforcement de la participation du public dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques,*

- *le renforcement de recherche scientifique. »*

<sup>440</sup> L'article 37 - Est créée une instance publique autonome, dénommée « *Instance d'accès à l'information* », dotée de la personnalité morale et dont le siège est à Tunis.».

- *le renforcement des principes de transparence et de reddition des comptes et surtout en ce qui concerne la gestion des services publics,*
  - *l'amélioration de la qualité du service public et le renforcement de la confiance dans les organismes soumis aux dispositions de la présente loi,*
  - *le renforcement de la participation du public dans l'élaboration, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques,*
    - *le renforcement de recherche scientifique.* ».
- loi a créée dans son article 37 une instance publique autonome, dénommée « *Instance d'accès à l'information* », dotée de la personnalité morale et dont le siège est à Tunis.

568. Par cette constitutionnalisation et concrétisation de droit d'accès à l'information, la Tunisie ne fait que rejoindre d'autres Etats précurseurs<sup>441</sup> dans ce domaine. Le droit d'accès à l'information, entre autres l'information financière confirme la volonté de changement dans la nouvelle Constitution. Dans ce sens, Ahmed ESSOUSSI écrit, tout en parlant de la Cour des Comptes, qu' « *il est tout à fait conforme à la nouvelle Constitution de rendre publiques toutes les observations générales faites par la cour et que le contribuable sache quelles sont les politiques appliquées et les réussites ou revers subis au nom de la transparence financière devenue une valeur constitutionnelle et qui doit être valorisée à commencer par le droit d'accès à l'information notamment à celle qui se rattache à l'usage que le politique fait des deniers publics car tout accès à l'information, notamment financière, donne consistance au droit des contribuables et aux citoyens d'être*

---

<sup>441</sup> La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée le seul pendant près de 200 ans. Cette loi a établi le principe de publicité et de transparence de l'administration : l' « *offenlighetprincip* ». La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a affirmé dans son article 15 que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », mais ce principe prometteur est resté longtemps théorique. Voir le rapport de l'UNESCO Vers un droit d'accès à l'information publique les avancées récentes des normes et des pratiques par Perrine Canavaggio, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002268/226875f.pdf>

*éclairés quant au respect de l'intérêt général par ceux-là mêmes qui briguent le suffrage universel et qui entendent assumer la responsabilité du présent et de l'avenir de la nation ; autant dire que la contrainte de rendre compte fait prévaloir l'idée de la responsabilité politique, le droit de regard des citoyens exercé sur l'usage de l'argent public notamment en termes de protection des deniers publics et, en dernière instance, ne fera que conforter la construction de l'Etat de droit et de la démocratie. »<sup>442</sup> . Cette nouvelle tendance Constitutionnelle s'inscrit, en fait, dans un mouvement international.*

569. En effet, en lisant un rapport, publié en 2013 par l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture, on trouve que ce droit d'accès à l'information est ainsi protégé, aujourd'hui, par les Constitutions d'au moins 60 pays.<sup>443</sup>

570. Ce droit d'accès à l'information budgétaire remonte à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui prévoit que *« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »* (article 14) et que *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »*. (article 15).

571. Ainsi, L'État se trouve donc dans l'obligation de produire, pour les citoyens et leurs représentants, les documents d'information budgétaire qui justifient l'usage des deniers publics. Le droit d'accès à l'information est conforté par l'obligation de rendre compte.

---

<sup>442</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit .pp 219-220.

<sup>443</sup> Vers un droit d'accès a l'information publique les avancées récentes des normes et des pratiques par Perrine Canavaggio, conservateur général du patrimoine - 2 - publié en 2013 par l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture. P 40. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002268/226875f.pdf>

572. Comme précisé, le droit d'information budgétaire est assez enraciné en droit français et pourtant il s'est considérablement amélioré durant les dernières années. En plus, suite à l'affaire de la « *cagnotte budgétaire* » en décembre 2000, au cours de laquelle le Parlement avait regretté l'insuffisance des informations qui lui étaient transmises, les commissions des finances ont obtenu que leur soit transmise de manière systématique la situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État. Celle-ci décrit de manière synthétique le solde budgétaire de l'État, son financement, les dépenses et les recettes du budget général ainsi que la situation des comptes spéciaux.

573. Dans ce même sens, la loi organique française relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 s'est inscrite dans la même logique afin d'améliorer l'information budgétaire et comptable. A titre d'exemple, l'article 50 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances est accompagné d'un « *Rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation* », portant au moins sur les quatre années suivantes. De cette façon, les informations demandées au Gouvernement à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances se sont considérablement enrichies. Cette loi prévoit aussi, dans son article 52, un autre rapport retraçant cette fois l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

574. En Tunisie, l'imposition de droit d'accès à l'information s'inscrit dans un processus de réforme et de mise en place de la culture de transparence budgétaire. Loïc PHILIP insiste sur le fait qu'il « *est nécessaire que les citoyens s'intéressent d'avantage aux finances publiques et soient mieux informés sur les choix essentiels : quel doit être le montant global des dépenses publiques (non seulement de l'Etat*

*mais aussi des collectivités territoriales et surtout des organismes sociaux) et comment doit-on les financer. »<sup>444</sup>.*

575. Dans un rapport de l'OCDE, ayant pour intitulé « *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie* », on peut lire que « *Plusieurs institutions internationales ont établi des lignes directrices soulignant que le processus budgétaire, les informations contenues dans le budget, les informations jointes à celui-ci et relatives à son exécution, sont essentielles dans la gestion financière ouverte et responsable. La notion de transparence dans la sphère internationale revêt plusieurs sens et renvoie à différents acteurs. La transparence budgétaire doit être adaptée aux utilisateurs de l'information, dont les besoins diffèrent, en raison de la nature de leurs décisions. Elle nécessite de répondre à des critères génériques (pertinence, exactitude, objectivité, adaptation à son contexte, lisibilité, fiabilité, respect des délais, accessibilité).* »<sup>445</sup>.

576. L'Etat tunisien ayant besoin, aujourd'hui, de fonds internationaux afin de réussir une relance économique se trouve obligé de s'inscrire dans les standards internationaux de transparence tel que définis par les organisations internationales. C'est un phénomène de globalisation et d'internationalisation<sup>446</sup>.

577. Depuis plusieurs années, dans le monde entier, les organisations de la société civile, ainsi que les institutions financières internationales, demandent aux gouvernements qu'ils rendent publiques des

---

<sup>444</sup> Philip (L) : Jalons pour une réforme fiscale. In réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011. P 437.

<sup>445</sup> Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie Rapport préparé par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) <https://www.oecd.org/mena/governance/Consolider-la-transparence-budgetaire-pour-une-meilleure-gouvernance-publique-en-Tunisie.pdf>

<sup>446</sup> Voir le « Manuel sur la transparence des finances publiques. Au-delà du budget principal ». Manuel élaboré par l'International Budget Partnership (IBP) <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Manuel-sur-la-transparence-des-finances-publiques.pdf>

informations plus détaillées sur leur budget. La Tunisie ne peut pas échapper de cette tendance internationale de l'instauration de la Gouvernance. La gouvernance se nourrit de la transparence, elle ne peut pas avoir un sens sans un partage régulier d'information entre les acteurs de la société dont le citoyen-contribuable.

578. Ce processus de réforme qui tend vers l'instauration de la transparence de la gestion financière de l'Etat est en mesure de développer l'essence de la responsabilité chez le citoyen. La transparence et la responsabilité dans la gestion publique sont des conditions d'une gestion saine des finances publiques. Cette nouvelle politique publique en Tunisie aura un effet certain sur la procédure de préparation et d'adoption de la norme budgétaire qui est marquée par la rapidité à tel point qu'on peut la qualifier de marathon budgétaire.

## **Paragraphe 2 : La rapidité de la procédure d'adoption de la norme budgétaire**

579. Le contrôle budgétaire et financier reste la pierre angulaire de la fonction parlementaire même si la procédure d'adoption de la norme budgétaire qui figure dans la loi de finances est marquée par la rapidité. Le contrôle budgétaire est au premier chef des attributions de Parlement. De fait, il s'agit d'un corollaire de principe de consentement à l'impôt qui donne au pouvoir législatif la légitimité de contrôler l'action gouvernementale en matière budgétaire. C'est dans ce domaine que les parlements ont prioritairement développé les outils et pratiques leur permettant de mener à bien leurs missions et de dépasser les contraintes qui pèsent lourdement sur la procédure d'adoption de la norme budgétaire.

580. Outre la rudesse de parcours par lequel passe la préparation de la norme budgétaire, on trouve que la rapidité de sa procédure d'adoption justifie, elle aussi, la qualification de la procédure budgétaire de

marathonienne. Cette rapidité marque à la fois la discussion ou le débat budgétaire et le vote budgétaire.

581. A cet égard, Jean Louis DEBRE écrit que « *L'intérêt du débat budgétaire, il faut bien le reconnaître, s'est érodé au fil du temps. Son formalisme excessif le fait bien souvent sombrer dans la routine. En lui donnant un véritable caractère contradictoire, la nouvelle loi organique va contribuer à dynamiser la discussion du projet de loi de finances.* »<sup>447</sup>. En effet, nombreux ont été ceux qui ont dénoncé le déclin du pouvoir budgétaire du Parlement. Déjà, la véritable discussion budgétaire échappe aujourd'hui au Parlement. Elle a lieu entre le ministre des finances et les autres ministères avant la présentation du budget. Ce sentiment est, aujourd'hui, largement partagé malgré les efforts de parlementarisation des finances publiques. Dans l'histoire française, on a noté qu'entre le vote définitif d'une loi de finances et le dépôt du projet de loi de finances initiale suivant, députés et sénateurs avaient souvent l'impression d'être mis « *entre parenthèses* » et, en quelque sorte, placés hors jeu<sup>448</sup>.

582. Cette réalité a fait l'objet de regret de Pierre METAYER qui a présenté ses observations au Sénat au nom du groupe socialiste, il notait à cet effet que « ... *On ne peut que regretter la procédure qui nous est imposée. Nous la jugeons nettement incompatible avec une organisation démocratique des pouvoirs publics ; si elle n'est pas profondément modifiée dans l'avenir, l'opinion publique et nous-mêmes auront le devoir de nous demander l'utilité réelle de notre présence dans un Parlement qui n'aurait, en fin de compte, qu'un seul*

---

<sup>447</sup> Debré (J-L) : Une réforme à mettre en œuvre. RFFP n°82 juin 2003, p 19.

<sup>448</sup> Cette idée a été déjà affirmé dans l'allocution de Jacques Chaban-Delmas devant l'Assemblée nationale dans la séance du 17-12-1960 « *Le parlement semble, en effet, devenir, avec cette ordonnance, une simple chambre d'enregistrement* ».

*objet, entériner les propositions gouvernementales.»<sup>449</sup>. Dans ce sens, on peut dire que théoriquement, le parlement puisse renvoyer, rejeter, amender, censurer ; en fait, il ratifie.*

583. Monopole du Gouvernement, la préparation du projet de loi de finances de l'année ne laisse que peu de place aux interventions parlementaires. Le débat reste encadré par les moyens ordinaires du parlementarisme rationalisé et par l'impossibilité pour les parlementaires d'augmenter les dépenses de l'État et de minorer ses recettes. Néanmoins, si les grandes masses du budget varient peu, la discussion peut apporter des changements parfois importants à des mesures fiscales. Et elle demeure le lieu de l'approbation des priorités du gouvernement par sa majorité. Cette réalité n'est pas une spécificité tunisienne dès lors que Michel LASCOMBE note, pour ce qui est de cas français, que « *l'initiative parlementaire en matière budgétaire est limitée. En fait, les parlementaires n'ont pas réellement d'initiative en cette matière dès lors qu'ils ne peuvent déposer des propositions de loi de finances. C'est donc uniquement par le droit d'amendement que l'initiative parlementaire s'exerce.»<sup>450</sup>.*

584. Ce débat budgétaire s'effectue par écrit au sein des commissions spécialisées pour passer à la voie orale en Assemblée Plénière. Ce débat s'effectue entre les députés et les ministres représentants de l'exécutif.

### **A. Le débat au sein des commissions permanentes**

585. Les commissions ont été prévues par la Constitution de 1959 mais aussi celle de 2014. La Constitution tunisienne de 1959, dans sa

---

<sup>449</sup> J.O.Débats, Sénat, 1959, p 1381 cité par Jean Pierre LASSALE : Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques. Op cit p 588.

<sup>450</sup> Lascombe (M) : Le parlement et la loi de finances. In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris, Economica 2011 p 315.

version originelle, prévoit dans son article 30 l'existence de commissions permanentes élues par l'Assemblée Nationale. Parmi ses commissions, on trouve la Commission des finances, de la planification et du développement régional. Quant à la nouvelle Constitution, elle a prévu la constitution d'une commission permanente des finances et elle a attribuer sa présidence à l'opposition telle que le prévoit l'article 60 qui dispose que « *L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses activités internes et externes. La présidence de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures lui reviennent de droit. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête. Il lui incombe de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire.*».

586. La Constitution de 2014 a constitutionnalisé cette commission vue son importance et a attribué sa présidence à l'opposition pour donner de l'effectivité au débat budgétaire au sein de Parlement. Le Règlement intérieur de l'ARP, adopté lors de la séance plénière du lundi 2 février 2015, régit dans son article 85 la compétence de cette commission en prévoyant que la « *Commission des finances, de la planification et du développement est chargée de l'examen des projets, propositions et questions relatifs à :*

- *La monnaie*
- *Les impôts et la fiscalité locale et nationale*
- *Les échanges*
- *L'organisation du secteur financier*

- *Le budget et les plans de développement*
- *Les emprunts et les engagements financiers de l'État*
- *Les activités des entreprises publiques.*

*Elle est présidée par l'un des membres de l'opposition. ».*

587. L'examen de projet de la loi de finances relève de la compétence de cette commission qui comporte 22 membres qui sont distribués proportionnellement à la représentation des blocs parlementaires. Cette commission reste toujours une commission parlementaire composée des députés ; ce qui pose toujours la question de la compétence technique de ces membres. Le règlement intérieur s'est rattrapé sur cette question en prévoyant la possibilité de recours à des experts si le besoin se présente<sup>451</sup>.

588. Le règlement intérieur n'a pas prévu une procédure particulière pour la commission des finances. La loi organique de budget n'a fait aucune allusion à cette commission. C'est ainsi qu'on constate que la Constitution a voulu, à travers l'attribution de la présidence de cette commission à l'opposition, reconnaître un rôle à l'opposition au sein de parlement plutôt que de donner une suprématie à cette commission par rapport aux autres commissions permanentes.

589. Constitutionnellement, la commission des finances, de la planification et du développement est une commission parlementaire permanente dont le président doit relever de bloc parlementaire qui n'a pas participé au gouvernement et dont la majorité de ses membres n'a pas donné confiance aux membres du gouvernement ou n'a pas voté confiance à la majorité pour que le gouvernement poursuive ses activités ou encore parmi les députés n'appartenant pas à des blocs

---

<sup>451</sup> L'article 80 de règlement intérieur dispose que : « *Dans le cadre d'une étude plus approfondie des questions qui lui sont soumises, la commission peut faire appel à des personnes dont les avis lui paraissent utiles pour qu'elles élaborent des rapports écrits sur des points spécifiques ou les inviter au siège de l'Assemblée pour des auditions.* ».

parlementaires qui n'ont pas voté pour donner confiance au gouvernement lors de sa composition ou pour qu'il poursuive ses activités.

590. Cette spécificité n'a pas marqué, seulement, le système tunisien. En effet, dans certains parlements, la place particulière occupée par les commissions des finances ou leurs équivalents dans le processus de contrôle budgétaire et financier se traduit dans le fait de confier leur présidence à un membre de l'opposition : commission des finances de l'Assemblée nationale en France, commission de l'administration publique au Québec et commission de l'exécution budgétaire au Luxembourg.

591. Ayant la responsabilité d'examiner l'acte le plus important au regard de la continuité des services publics - à savoir le projet de loi de finances - et étant chargées également de se prononcer sur les nombreuses lois comportant des incidences financières, les commissions des finances des assemblées parlementaires occupent une place déterminante, tant dans l'organisation institutionnelle que dans la procédure législative ordinaire et budgétaire. C'est ainsi que les commissions des finances apparaissent comme un élément important sinon indispensable du système politique et de l'organisation du Parlement à qui on a confié la confection de la norme budgétaire.

592. En Tunisie, aujourd'hui, le chantier de réforme inauguré incite à s'adapter à des transformations déterminantes du droit public financier afin de redonner un sens à l'autorisation parlementaire et d'instaurer une culture du contrôle et de l'évaluation des fonds publics. Dans ce sens, présenté comme l'expert financier de l'Assemblée, la commission de finances telle que réglementée par la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée des représentants de peuple aborde ainsi une phase charnière de son évolution qui la conduit à arbitrer entre leur capacité d'expertise et les exigences de la démocratie à laquelle doit veiller.

593. En France, conformément à l'article 36, alinéa 16, du règlement de l'Assemblée Nationale, les domaines de compétence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sont les finances publiques, les lois de finances, les lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques, le contrôle de l'exécution du budget, la fiscalité locale, la conjoncture économique, la politique monétaire, les banques, les assurances et le domaine et les participations de l'État. Les commissions des finances jouent un rôle central dans le processus de contrôle de la gestion gouvernementale, notamment, par le biais des rapporteurs généraux et spéciaux chargés d'examiner tout ou partie d'une politique, d'un département ou ministère. Concrètement, ces parlementaires spécialement désignés examinent les crédits qui relèvent de leur secteur de compétence lors de l'examen du projet de budget et font rapport à la commission des finances puis en séance plénière. Par ailleurs, ils suivent quotidiennement la gestion de ces mêmes crédits, missions pour l'exercice desquelles ils possèdent d'importants pouvoirs d'investigation sur pièce et sur place.

594. En Suisse, ce sont explicitement les commissions des finances des deux conseils qui assurent la surveillance des finances de la Confédération. De même, au Luxembourg, la chambre s'est dotée d'une commission de l'exécution budgétaire qui est spécialement chargée de contrôler la gestion financière du gouvernement.

595. A l'Assemblée nationale du Québec, l'étude des crédits budgétaires est renvoyée aux commissions permanentes après leur dépôt. Il s'agit d'un exercice qui ne peut excéder deux cents heures, au cours duquel les ministres sont interrogés à titre de témoins. Toutefois, les grandes orientations budgétaires sont plutôt discutées en commission des finances lors de la suite du débat annuel sur le discours du budget. Par ailleurs, depuis 1997, l'examen des dépenses et de la gestion des ministères et organismes publics est aussi assuré par

la commission de l'administration publique qui, notamment, procède à la vérification des engagements financiers.

596. Confier la compétence de discuter le projet de la loi de finances à des commissions parlementaire est de nature à donner une certaine effectivité aux débats budgétaires mais peut rester sans effets sur la norme budgétaire vu les restrictions dont souffre le pouvoir d'amendement budgétaire mais aussi l'absence d'une assistance technique des députés. C'est le cas de système tunisien qui cherche à instaurer une nouvelle culture budgétaire.

## **I. Les restrictions de pouvoir d'amendement budgétaire**

597. Afin de protéger le contenu de la loi de finances des cavaliers budgétaires, la loi organique de budget de 1967 a inséré la disposition de l'article 30 qui dispose qu' : « *Aucun article additionnel et aucun amendement à un projet de loi de finances ne peuvent être présentés, s'ils ne tendent à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à augmenter une recette. Toute proposition de dépenses nouvelles doit être assortie d'une proposition de recettes correspondantes ou d'une proposition d'économie, d'égal montant, sur l'ensemble des dépenses. Les articles additionnels ou amendements qui contreviennent à ces dispositions, sont disjoints de plein droit.* ». Cette disposition protège le contenu de projet de la loi de finances ainsi que l'équilibre financier qu'il dessine. Ce principe est hissé à un principe constitutionnel dans la nouvelle Constitution. En effet, l'article 63 de la Constitution limite le pouvoir d'amendement des députés concernant les projets de lois. Dans ce sens, « *Les propositions de loi ou d'amendement présentées par les députés ne sont pas recevables si leur adoption porte atteinte aux équilibres financiers de l'État établis par les lois de finances.* »<sup>452</sup> .

---

<sup>452</sup> L'article 63 de la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014.

598. Cette restriction de pouvoir d'amendement des députés n'est pas une spécificité tunisienne. Ce n'est qu'une illustration de la volonté de limitation de pouvoir législatif en matière budgétaire qui marque plusieurs systèmes. Déjà, des enquêtes sur les rôles des parlements élaborées par L'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI)<sup>453</sup> et la Banque Africaine de Développement (BAD)<sup>454</sup> ont permis de constater ce phénomène dans plusieurs systèmes africains. Par exemple ce rapport cite plusieurs types des Parlements :

- Des Parlements qui peuvent apporter des modifications à condition de ne pas modifier le déficit ou l'excédent budgétaire proposé par le gouvernement : Bénin, Comores, Congo (Brazzaville) Guinée, Madagascar, Mali, Rwanda, Sierra Leone.
- Des Parlements qui ne peuvent que diminuer les dépenses/recettes déjà existantes (autrement, ils ne peuvent pas, par exemple, augmenter les lignes budgétaires existantes ou en créer d'autres). Botswana, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Lesotho, Maurice, Ouganda, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

---

<sup>453</sup> L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est une organisation intergouvernementale, qui offre une plateforme d'échange et d'apprentissage entre pairs, pour les Ministères des Finances du Budget et du Plan des pays africains.

<sup>454</sup> Dans ce rapport, on peut lire le constat suivant « *La Question 40 concerne les pouvoirs d'amendement du Parlement relatifs aux questions budgétaires. Il existe un certain nombre de restrictions légales dans le contexte africain, qui ont été nettement influencées par l'héritage colonial. De nombreux pays francophones ont adopté des dispositions qui ne permettent pas au Parlement d'augmenter le déficit, alors qu'un nombre important de pays anglophones autorisent les parlements à réduire uniquement les lignes budgétaires existantes. Au total, 19 pays sur 26 de l'échantillon interdisent certains types de changements. En plus, cinq pays ont des parlements qui disposent de pouvoirs d'amendement illimités et dans deux cas, le Parlement ne peut qu'accepter ou rejeter le budget, mais ne peut pas faire de changements. En ce qui concerne l'indice des institutions budgétaires législatives, les Parlements qui ne disposent pas de pouvoirs pour amender le budget reçoivent un score de zéro. Des scores de plus en plus élevés sont donnés au Parlement qui peut réduire les dépenses (0,33), transférer de l'argent au sein d'une contrainte globale ayant trait aux dépenses totales ou au déficit budgétaire (0,67), ou disposer de pouvoirs d'amendement sans entraves* ». In *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique* 2008 <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/CABRI%20AfDB%20French.pdf>

- Des parlements qui ne peuvent pas apporter de modifications quelles qu'elles soient : Malawi.
- Le parlement ne peut augmenter les dépenses ou diminuer les recettes: Maroc.

599. Le constat est unanime : les textes et les pratiques ont très sensiblement limité, particulièrement en matière financière, le rôle du Parlement en tant que décideur. L'image du parlementaire désarmé devant la masse et la complexité des documents budgétaires et dont la marge de manœuvre est limitée par les règles du parlementarisme rationalisé est si fréquemment utilisée qu'elle aboutit à masquer les pouvoirs du Parlement. Ceux-ci résultent en particulier de la structure juridique de la loi de finances et de la définition précise de son contenu.

600. Ces restrictions sont d'une importance extrême parce qu'elles faussent tout le principe de l'équilibre institutionnel en matière budgétaire ; c'est pourquoi elles ont attiré l'attention de la doctrine. Elles laissent apparaître aussi des pratiques aux effets néfastes tels que la pratique des cavaliers budgétaires qui persiste malgré l'effort fourni par le législateur pour l'éviter.

601. L'insertion des cavaliers budgétaires dans la loi de finances est condamnée par la doctrine<sup>455</sup> et sévèrement sanctionnée dans certains

---

<sup>455</sup> Fernand (E) : droit budgétaire, comptabilité publique crédit public. Op cit, pp 299-303.

Voir Carcelle (P) et Mas (G) Les « cavaliers » budgétaires ont ils disparu définitivement ? Revue Administrative 1968, pp 343-344. Voir aussi Maurice Christian Bergères, les cavaliers budgétaires (chronique constitutionnelle française) RDP 1978, pp 1373-1399.

systemes financiers<sup>456</sup>. Toutefois, les gouvernements font recours à ce procédé et comme l'écrit M. WIGNY « *l'habitude abusive s'est créée d'introduire dans la loi budgétaire des dispositions qui sont de véritables normes et n'ont rien à voir avec la prévision des recettes et des dépenses. La tentation est grande pour le gouvernement de faire passer des textes qui se cachent dans le fatras des chiffres.* ».<sup>457</sup> Cette tentation se trouve être justifiée par un avantage essentiel. Cet « *avantage essentiel que présentait le système était sa rapidité. La procédure législative de droit commun exige, en effet, d'assez longs délais nécessités par l'examen en commission et l'attente de l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée saisie du texte. Certes tout peut être accéléré quand le gouvernement demande la procédure d'urgence, mais celle-ci demeure exceptionnelle. La discussion des lois de finances, au contraire, est astreinte à des délais très stricts et le « cavalier » budgétaire qui y figure peut ainsi être voté beaucoup plus rapidement que s'il était inséré dans un projet de loi ordinaire.* »<sup>458</sup>.

602. Le Gouvernement tunisien n'a pas résisté à une telle tentation. En effet, il a eu recours à cette pratique à plusieurs occasions avant la réforme de 1996. A titre d'illustration, on peut citer la détermination de la compétence de la cour de discipline financière pour la poursuite du contentieux en cours devant la cour<sup>459</sup> ; la réorganisation de l'université

---

<sup>456</sup> Le système français prévoit des sanctions internes aux assemblées mais aussi une sanction juridictionnelle assurée par le conseil constitutionnel – Pour plus de détails voir l'article précité de Maurice – Christian Bergerès, pp 1386-1392. Dans le système belge et suite aux diverses critiques adressées aux cavaliers budgétaires par la cour des comptes dans son 126<sup>ème</sup> cahier d'observations furent examinées le 13 janvier 1970 par la sous – commission des finances de la chambre qui souhaita un redressement sérieux de la situation.

<sup>457</sup> Fernand (E) : Dorit budgétaire, comptabilité publique crédit public. op cit, p 302.

<sup>458</sup> Carcelle (P) et Mas (G) : Les « cavaliers budgétaires » ont ils disparu définitivement ?, op cit, p 343.

<sup>459</sup> Voir l'article 67 de la loi de finances pour la gestion 1986, cette détermination aurait pu être l'œuvre de la loi n° 85 –74 du 20-7-1985.

de Tunis<sup>460</sup> mais aussi les dispositions relatives aux statuts des agents publics.<sup>461</sup> Ces dispositions auraient pu être sanctionnées par l'Assemblée Nationale malgré l'absence d'une justice constitutionnelle. Le jeu de la majorité a faussé une telle possibilité en 1984 lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1985. En effet, *« l'article 65 de la loi (article 70 dans le projet de loi) a posé quelques problèmes lors de la réhabilitation de certaines cités construites par la société nationale immobilière de Tunisie pour la quelle un remboursement des frais serait demandé aux propriétaires riverains bénéficiaires de l'opération. Pour les députés (Boularés et Dabbabi), le texte présenté par le gouvernement ne peut être discuté car il ne se rattache ni aux dépenses ni aux recettes et il convient de le rejeter à moins qu'il finira, pourtant, par être adopté par la majorité (avec 4 voix contre 3 abstentions).<sup>462</sup> »*

603. La réforme du 25 novembre 1996 est significative à l'égard de la pratique des cavaliers budgétaires vu qu'elle détermine le contenu du projet de la loi de finances d'une façon précise et limitative dans

---

<sup>460</sup> Voir l'article 97 de la loi de finances pour la gestion 1988.

<sup>461</sup> Voir l'article 59 de la loi de finances pour la gestion 1987.

Voir l'article 70 de la loi de finances pour la gestion 1991.

<sup>462</sup> Essoussi (A) : Chronique des finances publiques pour 1985, Servir n° 38, 1986-2, p 161.

l'article 29 de la loi organique de budget.<sup>463</sup> Ainsi, le Gouvernement tunisien ne peut plus recourir à une interprétation abusive de la formule inscrite à l'ancien article 29 de la LOB de 1967 « *toutes autres dispositions financières* ».

604. Depuis cette réforme, la pratique des cavaliers budgétaires se trouve être atténuée mais en l'absence d'une justice constitutionnelle habilitée à contrôler la loi de finances rien n'exclut son retour. On rejoint ainsi M. CARCELLE et M. MAS qui écrivent que « *les « cavaliers » budgétaires sont morts, mais il n'est pas sûr que, tels phénix, ne renaissent pas de leurs cendres.* »<sup>464</sup>. Toutefois, ces phénix

---

<sup>463</sup> L'article 29 nouveau de la LOB de 1967 dispose que : « *Le projet de la loi de finances comprend des dispositions relatives à :*

- *L'autorisation de perception des ressources publiques et en détermine le montant global.*
- *La fixation des voies et moyens applicables aux dépenses de gestion et aux dépenses de développement. Il arrête le plafond des crédits ouverts au profit du budget de l'Etat et des budgets des établissements publics en tenant compte des dispositions relatives aux crédits à caractère évaluatif.*
- *La mobilisation des ressources fiscales et non fiscales ainsi que la détermination des procédures financières.*
- *La création de fonds spéciaux du trésor et des fonds spéciaux ainsi que leur modification ou leur suppression.*
- *La fixation du plafond des garanties consenties par l'Etat et du plafond des prêts du trésor.*
- *L'autorisation afférente aux emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat.*

*Le projet de la loi de finances comprend également des tableaux détaillés relatifs à la répartition :*

- *Des ressources du budget de l'Etat par catégorie en article.*
- *Des dépenses du budget de l'Etat par chapitre et par partie en fixant les crédits de programme, les crédits d'engagement et les crédits de paiement pour les dépenses de développement.*
- *Des ressources et des dépenses des établissements publics et des ressources et des dépenses des fonds spéciaux du trésor. ».*

<sup>464</sup> Carcelle (P) et Mas (G) : Les cavaliers budgétaires ont ils disparu définitivement ? Op cit, p 344.

ne peuvent plus renaître en Tunisie, si jamais la Cour Constitutionnelle ait le courage de sanctionner une telle pratique et si l'opposition joue le rôle attendu d'elle. Désormais, c'est le juge constitutionnel qui sera le gardien de la constitution budgétaire. Déjà l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité de projet de lois a sanctionné dans ses décisions les cavaliers budgétaire<sup>465</sup> ; c'est qui témoigne de la nouvelle tendance en matière de protection de la normativité budgétaire sous l'égide de la Constitution de 27 janvier 2014.

605. Le projet de la loi de finances peut se trouver donc chargé des dispositions autres que les recettes et les dépenses de l'Etat alors que diverses dispositions financières sont exclues de ce même projet. Cet évidage de pouvoir d'amendement budgétaire est aggravé par l'absence d'une assistance technique des députés tunisiens. Cette assistance est, désormais, très recommandée.

## **II. L'absence d'une assistance technique des députés**

606. Cette assistance se présente, à présent, comme une nécessité vu l'absence de connaissances approfondies de la majorité des députés tunisiens en matière budgétaire ; une incompétence constatée à travers les discussions de projet des lois des finances mais à travers les interventions orales des députés au sein de l'Assemblée Plénière qui restent des interventions politiques plutôt que techniques. Ce constat nous rappelle la déclaration très significative du Président de l'Assemblée Nationale française à la séance du 29 octobre 1959 : « Nous allons aborder une discussion budgétaire qui va être très difficile ...400 ou 500 *se trouvent en séance, parmi lesquels 30,40 ou*

---

<sup>465</sup> Voir la décision du 22 décembre 2015 a déclaré l'inconstitutionnalité de la disposition 46 de projet de la loi de finances pour la gestion 2016, en se référant aux articles 66 de la Constitution de 2014 et des articles 1 et 26 de la loi organique de budget de 1967. Dans cette même décision l'instance va au delà de la sanction des cavaliers budgétaires pour sanctionner l'article 47 d'inconstitutionnalité en recourant aux articles 10, 15 et 21 de la Constitution.

*50 spécialistes ...Je demande donc instamment aux 200 ou 300 autres collègues ... de garder le plus grand silence. »<sup>466</sup>. Ce témoignage est d'une grande signification et trouve toute sa réalité en ce qui concerne le cas tunisien. La diffusion de débats parlementaires nous donne une idée réelle du niveau des discussions dans le Parlement tunisien en matière budgétaire.*

607. Avant la nouvelle Constitution tunisienne de 2014 qui a reconnu le rôle de l'opposition, le Parlement était une simple chambre d'enregistrement qui ne fait que légitimer les décisions du parti au pouvoir. Les discussions budgétaires étaient très formelles. Cette réalité a beaucoup changé après la reconnaissance constitutionnelle de rôle de l'opposition.

608. En France, on a institué un corps de collaborateurs vue que l'Assemblée Nationale donne la possibilité aux députés de recruter des collaborateurs parlementaires, pour les assister dans l'exercice de leur mandat et de leurs différentes responsabilités. Cette fonction d'assistance remonte à 1975. Les tâches confiées à ces collaborateurs dépendent dans une large mesure des besoins du député et des compétences de la personne recrutée. En effet, la plupart des collaborateurs se voient confier des tâches d'assistance et de secrétariat plutôt que des tâches d'expertise même les collaborateurs les plus qualifiés, disposant par exemple de diplômes de second cycle universitaire, apportent une contribution à l'exercice du mandat parlementaire par la participation dans la rédaction de discours ou encore la préparation de propositions de lois et d'amendements, représentation au sein du groupe politique. Ces collaborateurs permettent d'aider les députés à exercer convenablement sa fonction mais alourdissent le budget de chambres représentatives.

---

<sup>466</sup> Cadoux (C) : Du consentement de l'impôt. Op cit. p 445.

609. L'idée de l'assistance à apporter aux députés mais aussi au parlement en matière financière a préoccupé les constituants français à travers la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. C'est dans ce cadre qu'a été inséré dans le texte de la Constitution un nouvel article 47-2 consacré à la Cour des Comptes et qui dispose : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* ». La lecture de cette nouvelle disposition révèle la consécration, au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes, de missions non-juridictionnelles confiées à la Cour par la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001.

610. Si le besoin d'une assistance technique des députés s'impose dans le système français, il s'impose d'une façon cruciale en Tunisie surtout avec les contraintes budgétaires qu'elle connaît ces derniers exercices. Le Parlement tunisien, en tant qu'auteur de la norme budgétaire, est appelé à prendre la décision budgétaire convenable en ayant toutes les informations et les avis techniques nécessaires.

611. Dans ce sens, le nouveau règlement intérieur de l'Assemblée des Représentants de Peuple dispose dans son article 80 que : « *Dans le cadre d'une étude plus approfondie des questions qui lui sont soumises, la commission peut faire appel à des personnes dont les avis lui paraissent utiles pour qu'elles élaborent des rapports écrits sur des points spécifiques ou les inviter au siège de l'Assemblée pour des auditions. Les commissions peuvent auditionner un représentant de la présidence de la République ou un représentant du gouvernement ou l'un des responsables des institutions et des instances publiques. Un représentant de la présidence de la République ou un représentant du*

*gouvernement peut demander à participer aux séances des commissions pour éclaircir certaines questions. Les commissions cherchent également à interagir avec les propositions de la société civile présentées par écrit ou lors des audiences devant la commission.* ». En application de cette disposition la Commission des finances peut créer sa propre assistance technique en domaine budgétaire.

612. L'assistance technique à apporter au Parlement tunisien tant au niveau des commissions qu'au niveau de l'Assemblée Plénière est en mesure de donner de l'effectivité à la discussion budgétaire et de nuancer l'effet négatif de la rapidité d'adoption de la loi de finances. En plus, le recours à l'idée des commissions c'est, entre autres, une solution pour chercher la compétence et la technicité en matière budgétaire. Le travail de la commission des finances sera poursuivi par un débat plus général au sein de l'Assemblée Plénière.

## **B. Le débat au sein de la séance plénière**

613. A la différence de débat au sein des commissions, les discussions en séance plénière de projet de la loi de finances ou de règlement peuvent se transformer en discussion de politique budgétaire de l'Etat c'est -à -dire des grandes orientations budgétaires plus qu'ils ne concernent l'acte budgétaire, objet de débat. Cette « *déviaton* » peut dénaturer le débat budgétaire au sein de l'Assemblée. Le débat budgétaire que la doctrine qualifie fréquemment de « *cérémonie budgétaire* » peut se transformer en un exposé de la politique générale de l'Etat.

614. Ainsi, le vote budgétaire était une simple formalité qui s'exerce presque automatiquement surtout avec l'inefficacité de l'opposition<sup>467</sup>. Ce dessein politique a changé après l'entrée en fonction des nouvelles

---

<sup>467</sup> Cette réalité a marqué le régime tunisien avant 2011 qui s'est fondé sur l'idée de parti unique malgré la reconnaissance de multipartisme.

institutions constitutionnelles mises en place par la nouvelle Constitution. Dans l'attente d'une dynamisation réelle de débats budgétaires, le débat au sein de la séance plénière peut être qualifié d'un débat dénaturé ou encore d'un débat sans effets.

## I. Un débat dénaturé

615. La discussion en Assemblée plénière commence par un débat autour du budget économique et du budget de l'Etat ; et se poursuit par des discussions chapitre par chapitre. Ce débat est clôturé par le vote de la loi de finances selon la procédure de l'article 30 de la loi organique de budget de 1967 qui dispose que « *La loi de finances est votée dans les mêmes conditions que les lois ordinaires, sous réserve des dispositions suivantes :*

- *1- les prévisions de dépenses font l'objet d'un vote par section et par chapitre, pour le budget de l'Etat,*
- *2- les prévisions de recettes font l'objet d'un vote par titre pour le budget de l'Etat,*
- *3- pour les fonds spéciaux du trésor, la totalité des recettes fait l'objet d'un vote pour chaque fonds,*
- *4- pour les établissements publics, la totalité des recettes et la totalité des dépenses proposées font l'objet d'un vote pour chaque chapitre,*
- *5- l'ensemble des dispositions de la loi de finances fait l'objet d'un vote global et final. »*

616. Le débat budgétaire peut être à l'occasion de l'adoption de projet de la loi de finances ou encore de la loi de règlement<sup>468</sup>. En effet, le débat budgétaire précède et succède l'exercice budgétaire. Il joue le

---

<sup>468</sup> L'article 48 de la loi organique de budget de 1967 dispose que : « *Le projet de loi de règlement du budget de l'Etat est soumis au vote dans les mêmes conditions que le projet de la loi des finances.* ».

rôle de projection et d'évaluation de la norme budgétaire. Le débat budgétaire peut satisfaire plusieurs objectifs parmi lesquels :

- La transparence vu que les députés peuvent faire la lumière sur les opérations du gouvernement en fournissant un espace public où les politiques et les actions du gouvernement sont débattues, passées au crible et livrées à l'opinion publique;
- La responsabilisation de l'exécutif : Les députés approuvent et examinent soigneusement les dépenses du gouvernement en révoquant le gaspillage au niveau des services financés par l'Etat, l'objectif étant d'améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacités des dépenses gouvernementales;
- La mise en place de l'Etat de droit. Les députés doivent protéger les droits des citoyens en contrôlant les politiques et en examinant d'éventuels abus de pouvoir, comportements arbitraires, et conduites illégales ou anticonstitutionnelles de la part du gouvernement.

617. Ces objectifs précités sont en mesure de mettre en place la nouvelle conception de la bonne gestion des deniers publics qui est l'un des défis de nouveau processus politique et juridique engagé par les pouvoirs publics tunisiens.

618. Ces débats budgétaires peuvent dériver de leur objectif initial pour devenir des simples débats des politiques générales de l'Etat. Ces débats pour qu'ils puissent être fructueux exigent certaines conditions relatives à l'organisation et la documentation budgétaire sur laquelle portent les discussions. A cet égard, les annexes qui accompagnent les projets des lois de finances garantissent en quelque sorte l'effectivité des débats budgétaires à travers l'information des députés.

619. Cette réalité est déjà affirmée concernant la discussion de projet de la loi de règlement en doctrine française qui note que « *La décision budgétaire étant orientée vers les résultats, il va de soi que le*

*parlement doit disposer d'un document suffisamment complet pour lui permettre de juger de la qualité de la réalisation des prévisions...cette logique se retrouve dans la masse très importante des informations financières fournies aux parlementaire en annexe du projet de loi de règlement (article 54 LOLF) .»<sup>469</sup>.*

620. La loi de règlement est un moment d'évaluation qui ne peut être efficace qu'une fois réalisé au moment opportun. Toutefois, il sera vain si ce moment de contrôle intervient après des années surtout qu'aucune mesure n'a été prise pour accélérer la préparation de la loi de règlement du budget, en fixant par exemple un délai de dépôt. En effet, *« L'examen de loi de règlement deviendra donc, pour le parlement un moment privilégié de revue d'ensemble de l'action de l'Etat, grâce à un arrêté des comptes beaucoup plus complet...et à une évaluation de la politique budgétaire dans chacun de ses domaines d'intervention. »<sup>470</sup>.*

621. En droit français, la démarche de la loi organique relative à la loi de finances a été plus audacieuse. Elle a élargi l'objet de la loi de règlement et raccourcit son délai de dépôt. Ainsi, l'article 64 de la LOLF précise que le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exécution du budget auquel il se rapporte. Cette procédure permet de coordonner entre le résultat de l'exercice n-1 avec les prévisions de n+1.

622. Le débat budgétaire qui se déroule au sein de parlement se fait en présence des membres du gouvernement afin de répondre aux questions des députés. Dans cette discussion, l'opposition peut jouer un rôle très dynamique surtout après sa reconnaissance constitutionnelle.

---

<sup>469</sup> Barilari (A) et Bouvier (M) : La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, édition LGDJ. Collection .systèmes finances publiques. France. 2008. P.38.

<sup>470</sup> Robert (F) : « La rénovation des pouvoirs du parlement ». RFFP, n° 76-novembre 2001. P.89.

## II. La recherche de la dynamisation du rôle de l'opposition

623. Afin de réussir le contrôle budgétaire, il est indispensable de renforcer la capacité d'intervention des députés en matière budgétaire. Toutefois, pour que cette démarche apporte tous ses fruits, exigera que chaque parlementaire prenne sur soi, afin de dépasser les réflexes partisans. Or, cette réflexion est quasiment absente dans le Parlement tunisien dès l'annonce de l'indépendance. Dans ce sens, le député sert son parti politique plutôt qu'il sert ceux qui l'ont élu.

624. En outre, les élus de la majorité devront comprendre que le constat argumenté de l'inefficacité d'une politique, que la dénonciation d'un gaspillage, ne constituent pas une remise en cause de la solidarité qui doit unir, dans notre système institutionnel, le gouvernement et la majorité dont il procède. Les élus doivent se détacher de leurs casquettes partisans afin de discuter la gestion publique et de l'évaluer d'une façon responsable et transparente.

625. Dans ce sens, l'idée de renforcer les prérogatives des députés de l'opposition, en matière de contrôle et d'évaluation, s'impose afin d'enrichir les débats tout au long des discussions budgétaires. De même, si les élus de la majorité réussissent à se détacher de l'idée de soutenir le gouvernement, ceux de l'opposition devront s'efforcer, dans cet exercice de débat budgétaire, de considérer que, bien souvent, les errements qu'il convient de dénoncer et de corriger ne mettent pas en cause la seule responsabilité gouvernementale, ni la seule responsabilité du gouvernement du moment. En effet, le député est représentant de peuple et non de son parti au sein de Parlement<sup>471</sup>.

626. Se prononcer sur toute norme budgétaire ou encore porter un jugement sur l'efficacité d'une action publique en matière financière est un exercice de démocratie. En Tunisie, l'Assemblée des

---

<sup>471</sup> L'article 50 de la nouvelle Constitution dispose que : « *Le peuple exerce le pouvoir législatif à travers ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum.* ».

Représentants de Peuple prévue par la nouvelle Constitution est une Assemblée multi partisane qui peut être un cadre d'exercice et de renforcement de l'idée de Démocratie.

627. La discussion et le vote de budget de l'Etat s'annonce comme une occasion de développer la culture démocratique. Déjà, on parle de la Démocratie par les finances publiques. Le vote de budget est une forme d'exercice de principe de consentement à l'impôt qui était, historiquement, la raison d'être des parlements à travers le monde. Le degré de la Démocratie en finances publiques se mesure, entre autres, par l'unité de vote budgétaire.
628. En Tunisie, le vote budgétaire est un vote particulier qui vient clôturer la phase d'adoption de la norme budgétaire. Il s'exerce selon des modalités spécifiques ; sa non-intervention déclenche une procédure de crise à savoir les tranches trimestrielles prévues par l'article 66 de la Constitution actuelle qui correspond à l'article 28 de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959. Le vote en matière budgétaire s'effectue d'une façon fractionnée c'est à dire chapitre par chapitre pour qu'on fasse appel ensuite à un vote global.
629. Cette procédure de vote assez spécifique est réglementée par la loi organique de budget de 1967 dans son article 29 (nouveau) qui dispose que : « *La loi de finances est votée dans les mêmes conditions que les lois ordinaires, sous réserve des dispositions suivantes :*
- *les prévisions de dépenses font l'objet d'un vote par section et par chapitre, pour le budget de l'Etat,*
  - *les prévisions de recettes font l'objet d'un vote par titre pour le budget de l'Etat,*
  - *pour les fonds spéciaux du trésor, la totalité des recettes fait l'objet d'un vote pour chaque fonds,*

- *pour les établissements publics, la totalité des recettes et la totalité des dépenses proposées font l'objet d'un vote pour chaque chapitre,*

- *l'ensemble des dispositions de la loi de finances fait l'objet d'un vote global et final. ».*

630. Le vote global doit intervenir avant la date limite de 31 décembre de chaque année. C'est dans ce vote que l'autorisation budgétaire prend forme. Toutefois, ce vote peut faire l'objet d'un dépassement dans certains cas. Cette solution était instaurée en Tunisie par la réforme constitutionnelle de 1976. En cas de non-intervention de vote budgétaire le recours aux tranches trimestrielles s'impose. Cette alternative reste, en Tunisie, une hypothèse d'école. Un autre cas peut être évoqué ; il s'agit de refus de vote. Ce cas n'était pas prévu par le constituant tunisien ni même par le législateur dans la loi organique de budget. Dans l'histoire budgétaire tunisienne on n'a pas fait recours à ces alternatives. Comment peut-on expliquer cette attitude ?

631. Cette attitude ne peut se justifier, en aucun cas, par la sagesse de députés tunisiens qui ont choisi d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics au détriment du respect de la Constitution mais elle se justifie historiquement, comme le note Lotfi MECHICHI, par « *le jeu du parti au pouvoir ... (qui) réduit les parlementaires à de simples subordonnés du gouvernement qui est le porte-parole du parti au pouvoir* » et de cette façon « *le droit de véto, la faculté du vote négatif du budget est ramenée à une dimension assez théorique .*»<sup>472</sup>.

632. Il faut préciser que ce même auteur était optimiste, il écrivait, en effet, que « *du point de vue politique, dans la perspective de donner un sens à l'Etat de droit et des institutions, on a commencé à jeter les bases du pluralisme ce qui ne tardera pas à donner une nouvelle*

---

<sup>472</sup> Lotfi Mechichi (L) : le budget de l'Etat en Tunisie, op cit p 825-826.

*structure au parlement ..... et, par suite, un regain d'intérêt des discussions budgétaires.»<sup>473</sup>. L'optimisme de cet auteur a fait l'objet de concrétisation avec le vote et la promulgation de la nouvelle Constitution budgétaire qui va annoncer et affirmer l'idée et la volonté de la protection de la normativité budgétaire.*

633. Dans l'histoire budgétaire française, la lecture de Gaston JEZE dans son article « *Le budget au point de vue juridique* » paraît indispensable. En effet, selon cet auteur, « *le refus en bloc du budget, ce n'est pas, ont-ils dit, l'exercice d'un pouvoir, c'est l'abus d'un pouvoir. « L'autorité budgétaire, disait De Bonald en 1816, est, vis-à-vis du budget, dans une situation analogue à celle d'un juge vis-à-vis d'une créance dont le principe est indiscuté, mais dont la quotité est indéterminée ; il fixe cette quotité suivant sa conscience, mais ne peut se refuser à la fixer. Le refus de budget est donc assimilable à un déni de justice. Sans doute, le Parlement a le pouvoir de fait de refuser le budget, mais il n'en a pas le droit. Ce qui fait qu'aucune autorité supérieure ne peut réprimer cette infraction aux lois constitutionnelles ne lui enlève pas son caractère d'infraction. Un homme peut échapper à ses devoirs par le suicide. Mais peut-on dire, par là, il les a remplis ? Une assemblée politique n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même, de ses propres mains. »<sup>474</sup>.*

634. La normativité budgétaire se présente ainsi comme une normativité juridique qui édicte une conduite en matière budgétaire. Cette conduite est autorisée par le pouvoir législatif mais reste marquée par son caractère prévisionnel. Ce caractère prévisionnel marque la norme budgétaire par une certaine singularité par rapport aux normes juridiques. En outre, le caractère périodique distingue cette norme des autres normes juridiques qui sont vouées à être permanentes. La loi de

---

<sup>473473</sup> Lotfi Mechichi (L) : le budget de l'Etat en Tunisie, op cit p 826.

<sup>474</sup> Chambre des députés française, 22 mars 1816, Moniteur du 23 p 741 cité par Gaston Jèze dans son article « Le budget d'un point de vue juridique ». Op cit p 345.

finances se distingue, en effet, par rapport aux autres lois. Tandis que la loi ordinaire a un caractère permanent, dans la mesure où elle demeure en vigueur jusqu'à son abrogation par une autre loi ; la loi de finances est limitée dans le temps, puisqu'elle n'est valable que pendant une année.

635. De plus la norme budgétaire est une norme juridique assez structurée et respecte une procédure assez spéciale marquée par la rapidité. La normativité budgétaire est une normativité qui a tendance à être un ordre normatif indépendant qui a sa propre logique et fondé sur le principe de la continuité de l'Etat.

## Conclusion de la première partie

636. La normativité budgétaire est une normativité à forme juridique et à fonction ambivalente. En effet, la norme budgétaire en tant qu'expression de souveraineté et moyen de gestion des deniers publics prend forme dans une loi de finances et peut prendre la forme décrétole en période de crise. La nature législative de la norme budgétaire est une consécration de principe de l'autorisation budgétaire qui était le résultat des luttes séculaires.
637. Toutefois, la nature prévisionnelle de contenu de la norme budgétaire associée au principe de l'autorisation débouche sur un caractère singulier ou encore unique de la procédure de préparation et d'adoption de la norme budgétaire.
638. Cette procédure budgétaire est appelé, aujourd'hui, à introduire et à faire participer de plus en plus le citoyen. On appelle les pouvoirs publics à mettre en place la conception des finances publiques participatives. Le projet de la nouvelle loi organique de budget doit être révisé pour qu'il soit à la hauteur des attentes mais aussi à la hauteur de la conception pour laquelle a opté notre nouvelle Constitution.
639. La normativité budgétaire en tant que normativité juridique renforce l'idée de la participation vu que la norme budgétaire est l'expression de la volonté de souverain qui est, en Tunisie, le peuple qui l'exprime à travers une procédure assez singulière. En outre, un effort de responsabilisation des pouvoirs publics mais aussi des citoyens est à déployer afin de permettre la bonne gestion des deniers publics. La normativité budgétaire doit être réfléchi dans le sens de responsabilisation de la gestion des deniers publics.
640. La juridicité singulière de la normativité budgétaire est affirmée dans l'ordre juridique tunisien mais cette juridicité ne peut être achevée

en l'absence d'un juge qui protège l'ordre normatif budgétaire. Dans ce sens, plaider pour la protection de la normativité budgétaire s'avère indispensable pour réussir notre essai sur la normativité budgétaire.

## **Partie II : La normativité budgétaire est une normativité à protéger**

641. La normativité budgétaire en Tunisie est une normativité qui n'était pas protégée sous l'égide de la Constitution de 1959 malgré des tentatives multiples. Cette réalité a commencé à changer avec la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne.
642. Sous l'égide de la Constitution tunisienne de 1<sup>er</sup> juin 1959, la procédure de protection de la normativité budgétaire était inopérante même si les institutions de contrôle étaient mises en place et ceci se justifie par la volonté politique qui était inexistante.
643. Cette réalité a changé avec la nouvelle Constitution tunisienne de 27 janvier 2014, mais il ne faut pas croire que la normativité budgétaire est protégée. En effet, plaider pour la protection de cette normativité juridique singulière est aussi vital pour refonder l'Etat tunisien et voir réellement la naissance de la deuxième République.
644. Vu le lien immédiat de la normativité avec celle de la continuité de l'Etat mais aussi avec l'idée de changement en Tunisie, plaider pour la protection de cette normativité devient un impératif. La protection de la normativité budgétaire s'avère comme une condition de la réalité de tout changement institutionnel visant à instaurer un Etat de droit.
645. L'État requiert une procédure supplémentaire de contrôle. C'est ainsi que l'organe dont émane le droit doit également y être soumis. Cette volonté a été consacrée avec le vote de la loi organique n°2015-50 relative à la Cour Constitutionnelle qui date du 3 décembre 2015 mais avant cela on peut citer aussi la mise en place de l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité de projets de lois.
646. Toutefois, la singularité procédurale et de fond de la normativité budgétaire va affecter le mécanisme de sa protection. En effet, les normes de référence en matière budgétaire qui servent pour le contrôle de la normativité budgétaire sont marquées par une certaine

originalité et autonomie qui donnent à la question de protection de la normativité budgétaire toute son ampleur.

647. C'est, dans ce sens, qu'on parle déjà de la Constitution budgétaire. A cet égard, on va parler de la protection constitutionnelle de la norme budgétaire ; une protection juridictionnelle qui confirme encore la juridicité de la norme budgétaire. La normativité budgétaire, en tant que normativité juridique, a besoin d'un juge pour qu'elle soit protégée. Ce besoin de protection est un besoin criant vue l'importance de la normativité budgétaire pour l'Etat tunisien qui est en phase de refondation de ses institutions. Un effort de juridicisation et de judiciarisation de la normativité budgétaire est constaté au niveau de la nouvelle Constitution.

648. Comme le note Brigitte FRELAT-KAHN « *Plus on est libre, plus on a besoin de lois et de règlements. Cette affirmation, plus constat que principe, dit combien, dès lors qu'elle est ainsi « positive », factuelle, la norme est condition de possibilité du fonctionnement des sociétés démocratiques, et horizon de l'exercice des libertés des individus. Juridicisation et judiciarisation accompagnent le processus de développement des sociétés démocratiques individualistes.* »<sup>475</sup>. Ainsi dit, les pouvoirs publics tunisiens ont essayé de penser le système de protection de la normativité budgétaire afin qu'ils puissent porter satisfaction aux attentes populaires relatives à la protection des deniers publics. Ces attentes ont fait que les constituants ont insisté sur la place que doit occuper le pouvoir juridictionnel dans la deuxième République à travers le cinquième chapitre de la Constitution de 2014 qui a institué un pouvoir juridictionnel unitaire. A cet effet, « *La nouvelle Constitution a consacré l'unité du pouvoir juridictionnel à la différence de la Constitution de 1959 qui réservait des chapitres*

---

<sup>475</sup>Frelat-Kahn (B) : Le Télémaque Presses universitaires de Caen 2009/2 (n° 36) <https://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2009-2-page-45.htm>

*différents pour la justice judiciaire, pour le contrôle administratif et financier de l'administration et pour le contrôle de la constitutionnalité des lois. L'insertion de toutes les structures juridictionnelles dans un seul chapitre traduit la volonté d'instaurer un pouvoir juridictionnel fort et indépendant au même titre que les pouvoirs législatif et exécutif qui soit en mesure de jouer le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 49 : celui de protéger les droits et les libertés de toute violation. Le choix unitaire n'a pas empêché de préserver la diversité et la spécialisation de la justice.»<sup>476</sup>.*

649. L'article 102 de la même Constitution dispose que « *La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés.* ». Autre que la justice judiciaire, administrative et financière, une justice constitutionnelle est prévue dans la section 2 du 5<sup>ème</sup> chapitre intitulé « *De la Cour Constitutionnelle* » qui a institué cette nouvelle « *instance juridictionnelle indépendante* »<sup>477</sup> qui est organisée par la loi organique n°2015-50 du 3 décembre 2015.

650. La Cour Constitutionnelle a, parmi ses missions, le contrôle et la protection de la normativité budgétaire mais ce n'est pas la seule institution juridictionnelle qui a cette mission. En effet, le Tribunal Administratif et la Cour des Comptes contribuent aussi à cette mission mais à des niveaux différents.

651. Le juge constitutionnel, le juge administratif et le juge financier sont ainsi responsables de la protection de la normativité budgétaire.

---

<sup>476</sup> La Constitution tunisienne à la loupe - septembre 2014 p59 Traduction de Chawki Gaddes, Secrétaire général de l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel. Rédaction/Compilation : Ferdaous Taje, Nicolai (K) et Jöst,(P) : FES. TUNIS-09/2014 (Rapport de l'association Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie) [http://festunis.org/media/2014/pdf/novembre/Constitution\\_tunisienne\\_a%20\\_la\\_loupe.pdf](http://festunis.org/media/2014/pdf/novembre/Constitution_tunisienne_a%20_la_loupe.pdf)

<sup>477</sup> C'est l'expression utilisée par l'article 118 de la Constitution de 27 janvier 2014.

La remise en question de la protection de la normativité budgétaire était justifiée par l'absence de volonté d'instaurer un système de contrôle fiable et véridique de la normativité budgétaire. Ceci a contribué à la mauvaise gestion des deniers publics voire même de détournement des fonds publics. Cette réalité était l'une des raisons des mouvements populaires qui ont eu lieu en Tunisie en décembre 2010 et janvier 2011.

652. La normativité budgétaire est une normativité qui a besoin d'être protégée tant au niveau de la création de la norme budgétaire qu'au niveau de sa mise en œuvre. La tâche de la protection fait appel à des instances de contrôle de nature différente pour assurer un contrôle optimal apte à instaurer une gestion saine des deniers publics.
653. La protection de la normativité budgétaire ou encore de la norme budgétaire passe par l'édification de la norme et sa mise en œuvre. Ce sont ces deux volets que nous aborderons respectivement.

## Chapitre I : La protection de la création de la norme budgétaire

654. La notion de contrôle apparaît inséparable du phénomène normatif. Sans norme, point de contrôle mais aussi sans contrôle point de norme. Il s'agit d'une conception qui cantonne le contrôle dans les limites strictes du contrôle de la légalité.<sup>478</sup> Il convient de signaler, avant tout, que la question de contrôle ou encore de protection de la normativité budgétaire en Tunisie n'a pas attiré une attention suffisante de la doctrine budgétaire, constitutionnelle et administrative.
655. En plus, il convient de préciser que le caractère inopérant de la procédure de contrôle en cette matière était dû, en fait, à l'ambiguïté des textes et à l'absence d'une telle pratique tunisienne. Cette pratique a dû changer avec la publication des avis de l'ancien Conseil Constitutionnel mais ce conseil en question n'a pas eu vraiment l'occasion à vérifier la constitutionnalité de la norme budgétaire. Ce conseil avait l'occasion de contrôler la loi de finances pour la gestion 2005.
656. Ce caractère inopérant marquait à la fois la protection de la constitutionnalité et le contrôle de légalité. Il est dû à l'ambiguïté des textes réglementant la question de contrôle de constitutionnalité en Tunisie et à la marginalisation de contrôle de la légalité budgétaire.
657. Cette vérité, qui a marqué longtemps l'histoire budgétaire tunisienne est, aujourd'hui, remise en cause avec l'énonciation explicite, dans la nouvelle Constitution et la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle, de la soumission de la norme budgétaire au

---

<sup>478</sup> Eisenmann (C) : Le droit administratif et le principe de légalité. EDCE 1957. n°11. p25.

contrôle de constitutionnalité. Cette affirmation n'est qu'une confirmation de la nécessaire protection constitutionnelle de la normativité budgétaire. C'est un fondement de l'Etat de droit qu'on veut instaurer désormais en Tunisie.

658. Aujourd'hui, la question du contrôle de constitutionnalité des lois de finances est apparemment résolue avec la promulgation de la nouvelle Constitution qui est très explicite sur cette question. Il suffit de se référer à l'article 66 pour voir que le constituant a consacré le contrôle de constitutionnalité des lois de finances chose qui n'était pas aussi clairement énoncée dans la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959.

659. Le recours à l'histoire nous a fourni une possibilité de comparaison et de compréhension des mesures prises par les constituants et d'en juger l'opportunité par rapport à une conjoncture marquée par la transition et la réflexion sur la question de la refondation de l'Etat. La question de la protection constitutionnelle de la normativité budgétaire paraît indispensable pour l'instauration d'un Etat de droit. En effet, la constitutionnalisation expresse du contrôle de constitutionnalité des lois de finances a permis de dépasser la situation de l'avant 14 janvier 2011 qui était marquée par une perplexité étonnante concernant la question de la protection constitutionnelle de la normativité budgétaire. Ceci nous invite à traiter la question sous l'empire de la Constitution de 1959 puis de la Constitution de 2014.

660. La Constitution de 1959 nous fait penser que la protection de la normativité budgétaire était une protection manquée. La situation est tout autre avec la naissance de la deuxième République (vote de la Constitution du 27 janvier 2014).

## **Section 1 : La protection de constitutionnalité en matière budgétaire sous l'empire de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959 : une protection rejetée**

661. La protection de constitutionnalité de la normativité budgétaire en Tunisie nouvellement indépendante n'était pas une priorité pour les pouvoirs publics de l'époque même si la question budgétaire était une préoccupation majeure. Ainsi donc, la première loi qui fût votée sous l'empire de la Constitution de 1959 était celle relative au budget.

662. Malgré la prise de conscience de l'importance de la normativité budgétaire et la nécessité de la norme budgétaire dans l'affirmation de la souveraineté de l'Etat, par les pères constituants tunisiens, on ne comprend pas pourquoi on a refusé ou rejeté sa protection ?

663. La réponse à cette question nous permettrait de voir au mieux la conception de régime bourguibien de protection de constitutionnalité de la normativité budgétaire<sup>479</sup> ; conception qui a beaucoup marqué l'histoire moderne de la Tunisie. Cette conception a été, ensuite, reconduite dans une large mesure avec le régime de Ben Ali qui a préservé la même Constitution mais en lui apportant certains aménagements mineurs. Les deux régimes ont été fondés sur la même idée ; celle d'un pouvoir qui repose sur le parti unique même si à la fin du régime de Bourguiba comme celui de Ben Ali on a remarqué la reconnaissance du multipartisme avec un parti ultra dominant.

664. Durant toute cette période, des tentatives de mise en place des outils de protection de la normativité budgétaire ont été lancées mais

---

<sup>479</sup> Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'était pas une priorité pour le Président Bourguiba dont le souci majeur était d'instaurer un Etat fort, capable de gouverner les pays et de surmonter le tribalisme.

sans qu'on puisse parler d'une stratégie ou encore d'une volonté réfléchie à cet égard.

665. Les outils de protection de la normativité ont été avant tout politiques pour faire appel, dans un deuxième temps, aux outils juridictionnels. Toutefois, ces outils sont conçus pour être inopérants. Cela explique notre affirmation selon laquelle les faiblesses du mécanisme de protection de la norme budgétaire étaient des faiblesses congénitales.

### **Paragraphe 1 : Le contrôle politique est un contrôle léthargique**

666. L'affirmation du caractère léthargique du contrôle politique du budget n'est que l'affirmation d'un constat tout à fait vérifié avec un pouvoir législatif démuné des pouvoirs effectifs de contrôle, d'une société civile figurante ce qui a fait du pouvoir exécutif un pouvoir fort et sans concurrent.

#### **A. Un pouvoir législatif démuné de pouvoirs effectifs de contrôle**

667. En Tunisie, après l'indépendance, le pouvoir législatif en matière budgétaire exercé à travers les institutions représentatives était marqué par la facticité. Ainsi dit, le pouvoir législatif tunisien était dépourvu des pouvoirs qui lui permettent de détenir réellement la souveraineté budgétaire. Dans ce sens, Charles DEBBASCH écrit dans le journal de l'Archéo-Destour Al Istiklal écrivait : « *Rien n'est changé en ce qui concerne l'élaboration et le vote du budget... Comme sous le protectorat, le budget est élaboré par les mêmes fonctionnaires français et selon les mêmes méthodes. Il est ensuite soumis par la forme à une Assemblée qui, comme l'ancien Grand Conseil, n'a qu'une*

*voix consultative et ne pourra par conséquent rien modifier au projet de budget sans le consentement du gouvernement.»<sup>480</sup>.*

668. Ce constat, qui fait preuve d'une réalité pour un peuple qui a combattu pour sa liberté, se justifie par l'absence de conscience de l'intérêt de vote de budget. La chambre représentative était depuis sa création en Tunisie une chambre d'enregistrement des décisions du gouvernement même si on aurait pu penser que le premier pouvoir dont l'Assemblée allait se prendre était le pouvoir budgétaire. En effet, le premier budget d'après l'indépendance est « scellé le 30 juin 1956 sans être présenté à l'Assemblée. En 1957 une crise économique menace la Tunisie. Cette crise contraint le gouvernement à soumettre le budget 1957-1958 à l'Assemblée. Celle-ci désigne, le 8 avril 1957, trente de ses membres pour former la commission des finances. L'examen du budget par l'Assemblée dure quatre jours. Les principales caractéristiques du débat sont le manque de méthode et la conscience de l'inutilité de l'examen du budget. En effet, les commissions manquent de compétences et ont des attributions trop générales. C'est ainsi qu'une même commission examine les budgets de la Présidence du Conseil, de l'Information, de la Jeunesse, des Affaires étrangères et de la Défense nationale. En outre, plusieurs députés ont demandé un renvoi du débat qui fut refusé par le gouvernement, pour confronter le rapport général et les rapports des commissions. Ils se sont élevés, en même temps, contre le défaut de coordination des travaux. Des interventions nombreuses sont prévues. Mais la plupart des députés, se refusent après la déclaration de M. Bahi Ladgham, Vice-président du Conseil, rappelant que les discussions ne doivent pas se cantonner dans le régionalisme et que les interventions doivent s'inspirer de l'intérêt général du pays. Les députés se sont vite aperçus que le débat ne servait à rien. Aucun pouvoir n'était concédé à l'Assemblée

---

<sup>480</sup> Debbasch (C) : Les assemblées en Tunisie. Al Istiqlal, 24 avril 1957 in [http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1962-01\\_03.pdf](http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1962-01_03.pdf) p100.

*d'accorder ou de refuser un crédit. Le budget fut examiné par le gouvernement qui l'arrêta définitivement, lui apportant de nouvelles modifications (non soumises à l'Assemblée). »<sup>481</sup>.*

669. Le Président de la République Habib BOURGUIBA avait la volonté de garder les relations les plus étroites avec l'Assemblée durant les premières années de l'indépendance. Le secrétaire d'Etat le plus influent était Bahi LADGHAM, secrétaire d'Etat à la Présidence, chargé de la coordination et de la défense nationale. Ce même député est, également le secrétaire général du Néo-Destour, le porte-parole, le plus direct, d'Habib BOURGUIBA. Aussi, est-il le plus écouté et le plus suivi par l'Assemblée lorsque le Président Bourguiba ne vient pas en personne devant elle. Dans ce sens, Charles DEBBASCH conclut son article portant sur les Assemblées en Tunisie en écrivant que : « *En réalité, la situation des Assemblées ne peut s'expliquer que par rapport à la position du parti. Le centre réel de décision, celui dans lequel le peuple exerce sa souveraineté, c'est le Néo-Destour. L'Assemblée dans la mesure où le Parti et son Chef ont pris une décision, n'est qu'un organe dérivé du Néo-Destour, appelé à mettre en forme législative des mesures arrêtées dans d'autres lieux.* »<sup>482</sup>.

670. Le « parti » est le vrai pouvoir qui gouverne l'Etat à travers l'Assemblée à qui revient, juridiquement, le vote de budget. « *Le budget est l'arme du peuple contre tous les abus, contre les abus politiques aussi bien que financiers.* »<sup>483</sup>. A travers le vote du budget, les contribuables vont exercer, par l'entremise de leurs représentants, un contrôle sur l'usage des deniers publics par le gouvernement. Cette

---

<sup>481</sup> Debasch (C) : « Les assemblées en Tunisie ». Op cit p100

<sup>482</sup> Idem, p113.

<sup>483</sup> Déclaration de Benjamin Constant à la chambre des députés française le 28 mai 1819.

mission de représentation des contribuables n'était pas assez respectée par nos représentants pour des considérations techniques et politiques.

671. Le Parlement tunisien n'était pas autonome au sens que les représentants ou encore les députés ne sont pas autonomes de l'exécutif au moins en ce qui concerne le domaine budgétaire. Dans ce sens, l'autonomie du parlement est définie, selon un rapport de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements (ASGP) paru en 1998, comme « *d'une part, la non-dépendance et la non-subordination des Assemblées à l'exécutif, et, de l'autre, la possibilité de voir l'Assemblée se libérer, au moins partiellement, des lois ordinaires pour suivre son propre règlement.*». (Beetham, 2006, p.126)<sup>484</sup>.

672. Dans la pratique, cette notion d'autonomie parlementaire nécessite un personnel suffisamment qualifié pour apporter une assistance non partisane aux parlementaires, dans tous les domaines d'activité parlementaire, notamment budgétaire. Cet état des choses est absent en Tunisie. Dans ce contexte marqué par un exécutif qui monopolise le pouvoir et qui ne reconnaît aucun rôle à l'opposition, le contrôle politique de la norme budgétaire ne peut être qu'un contrôle non usuel et léthargique.

673. Cette situation a perduré en Tunisie, même si le régime politique a changé et malgré l'existence d'une Constitution. Le changement de régime n'a aucune signification si l'idée d'un seul parti politique règne et si la Constitution reste un écrit sans une institution qui garantisse sa bonne application. En effet, La Constitution avait un

---

<sup>484</sup> Mohamed (M) : le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement juillet 2011, <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%c3%b4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%c3%a9taire-1.pdf> p 40 ( Mohamed MOINDZE est un consultant en Gestion des Finances Publiques. Il est également enseignant à l'École nationale d'administration de Madagascar (ENAM) et au Centre International de Formation et de perfectionnement basé à Thiais en France (CIFOPE, [www.cifope.com](http://www.cifope.com)).)

rôle de légitimation plutôt qu'un rôle juridique. Dans ce sens, Thierry ROY tout en parlant du constitutionnalisme et de Constitutions de l'après indépendance au Maghreb note que « *Dans tous les cas, le rôle de la Constitution est alors moins juridique que symbolique ou programmatique.* »<sup>485</sup>.

674. Les constituants malgré leur conviction de la nécessité d'un organisme de contrôle de constitutionnalité n'ont pas pu concrétiser cette volonté sous l'influence du parti au pouvoir. C'est ainsi que le texte initial de la Constitution tunisienne a ignoré l'institution d'un organisme chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois même si l'Assemblée Nationale constituante avait longuement débattue de la question.

675. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'était pas une priorité pour le Président Bourguiba dont le souci majeur était d'instaurer un Etat fort, capable de gouverner les pays et de surmonter le tribalisme. C'est pourquoi le constituant, sans doute sous l'influence du gouvernement de Bourguiba, a esquivé la question du contrôle de la constitutionnalité des lois.

676. Avec ce régime, l'idée de l'Etat fort était, en quelque sorte, un Etat gouverné par un parti politique fort qui accapare tous les pouvoirs. Historiquement, il y a eu une confusion entre l'Etat et le parti au pouvoir. Durant une longue période, l'idée de l'Etat-parti régnait en Tunisie après le mouvement indépendantiste. En effet, « *Tout mouvement indépendantiste, lors de sa lutte pour se libérer de la présence coloniale, multiplie les promesses affirmant qu'avec lui le*

---

<sup>485</sup> Le Roy (T) : Le constitutionnalisme : quelle réalité dans les pays du Maghreb ? Revue française de droit constitutionnel 2009/3 (n° 79) p 543

*pays connaîtra désormais la prospérité et la paix, ainsi que le respect des véritables valeurs de la société. En 1950, Habib Bourguiba énonce un programme en sept points, plaidant la cause des revendications tunisiennes. On y retrouve la création d'une assemblée élue au suffrage universel, la suppression de toutes les instances du protectorat et le rétablissement d'un gouvernement tunisien. La volonté est de faire table rase de la période coloniale. Toutefois, dans la décennie suivant l'indépendance, la Tunisie se retrouve dans un régime autoritaire, dirigée d'une main de fer par le même Bourguiba, loin de ses idées indépendantistes éprises de liberté et de démocratie »*  
486 .

677. Habib BOURGUIBA a renforcé la structure du parti-Etat autour de sa personne, il a bloqué la société civile, il a fait un effort pour assécher le sol politique, chose qui n'a contribué d'aucune façon à l'instauration de l'Etat de droit ou à la naissance d'une démocratie en Tunisie. Toutefois, la crise économique et politique de 1969 a conduit le Président Habib BOURGUIBA à avouer les dérapages d'un système politique qui a consacré un gouvernement fort et sans contre pouvoirs. En effet, dans un discours prononcé le 8 juin 1970, il annonça une révision profonde de la Constitution et une démocratisation du système. L'ouverture politique des années soixante dix avait conduit le gouvernement à envisager, dans le cadre d'un projet de révision, la mise en place d'un Conseil Constitutionnel.

678. Le projet n'a pas abouti et le premier ministre de l'époque avait explicitement justifié la renonciation à la création d'un Conseil Constitutionnel par la taille du pays. « *La Tunisie est un petit pays et il n'est pas raisonnable de multiplier ses institutions d'une manière inconsidérée.* » (*Journal officiel des débats de l'Assemblée Nationale*

---

<sup>486</sup> Germain (V) : Fin du protectorat français en Tunisie et prise du pouvoir par Habib Bourguiba, article publié le 23/07/2013 Les clés du Moyen Orient, <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Fin-du-protectorat-francais-en.html>

*n°8 1976 p 78. En arabe) »<sup>487</sup>. Ce motif avancé ne peut être un motif convaincant surtout si la question se rapporte à une institution constitutionnelle dont la mission est aussi vitale pour garantir le respect de la Constitution et l'instauration d'un Etat de droit. C'était un faux motif qui ne peut justifier la vraie volonté politique d'échapper à tout contrôle de constitutionnalité surtout avec un régime qui ne reconnaît aucune place à l'opposition.*

679. Le contrôle politique ou encore la protection politique de la norme budgétaire présuppose un régime politique qui reconnaît le multipartisme et le rôle positif de l'opposition. L'opposition renvoie à *« une réalité insaisissable quelque part entre droit et politique, entre le jeu des institutions et celui des rapports de forces »<sup>488</sup>. L'opposition se conçoit comme « une activité politique » et serait « autant une action qu'une institution, celle-ci précédant celle là »<sup>489</sup>. Pour le professeur PIMENTEL, elle est « un rôle, une fonction endossée par un groupe, mais non pas ce groupe lui-même. »<sup>490</sup>.*

680. Faute de définition satisfaisante, l'opposition s'appréhende alors le plus souvent à travers un ensemble de distinctions. On différencie en fonction de son envergure l'opposition nationale ou locale. De même, selon le lieu où elle s'exprime, elle peut-être parlementaire, partisane ou civile. L'opposition peut également être différenciée en fonction de sa cible : la majorité, le Gouvernement, le Chef de l'Etat ou enfin le régime en tant que tel. L'opposition est donc d'abord conçue comme

---

<sup>487</sup> Baccouche (N) : Les dernières révisions de la Constitution tunisienne, Revue d'études juridiques n°6 1998-1999 p15.

<sup>488</sup> Pimentel (C.M) : « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir », in Pouvoirs, n°108, (« L'opposition »), 2004, p. 45

<sup>489</sup> Jan (P) : « Les oppositions », in Pouvoirs, n°108 (« L'opposition »), 2004, p. 24.

<sup>490</sup> Pimentel (C.M) : « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir ». Op. cit., pp. 48-49.

une activité plurielle, complexe, dont les manifestations varient en fonction de la conjoncture politique. Son appréhension juridique ne va donc pas sans difficultés puisque celle-ci entraîne nécessairement un changement dans la manière de concevoir l'opposition, non plus comme une activité politique mais comme une institution juridique, conformément à l'idée exprimée par le doyen FAVOREU, selon laquelle, non seulement « *la politique est saisie par le droit mais, surtout, elle devrait l'être.* »<sup>491</sup>.

681. Le rôle de l'opposition est donc indispensable en démocratie. Dans ce sens, Vincent DUSSART écrit que « *suite à la réforme de sa saisine en 1974 (permettant à soixante députés ou sénateurs de déférer au Conseil constitutionnel une loi avant sa promulgation), sa jurisprudence a pu se développer, permettant ainsi à l'opposition de faire entendre sa voix, ce qui ne peut qu'améliorer le caractère démocratique de la procédure budgétaire. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est, dans son ensemble, favorable au Parlement.* »<sup>492</sup>. C'est pour cette raison que certains pays ont organisé un véritable statut à l'opposition. En Grande Bretagne, par exemple, la fonction de chef de l'opposition est érigée en fonction officielle<sup>493</sup>.

682. En France, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la Constitution prévoit que les groupes parlementaires d'opposition, ainsi que les groupes minoritaires, bénéficient de « *droits spécifiques* » (art. 51-1). Ainsi, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour fixé à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires. Des postes de rapporteurs ou de présidents reviennent à l'opposition dans les organes parlementaires d'évaluation et de contrôle (commissions

---

<sup>491</sup> Favoreu (L) : La politique saisie par le droit : alternances, cohabitations et Conseil constitutionnel, Paris, Economica, 1988, 153 p.

<sup>492</sup> Dussart (V) : Finances publiques. Op cit p 68.

<sup>493</sup> Le chef de l'opposition occupe la fonction de « chef de l'opposition à Sa Majesté »

d'enquête, Comité d'évaluation et de contrôle...). L'opposition bénéficie d'une égalité de temps de parole lors des questions au Gouvernement notamment. En pratique, depuis 2007, la présidence de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale est confiée à un parlementaire de l'opposition. C'est également le cas au Sénat depuis 2011.

683. Outre l'absence de l'opposition qui peut donner à la question du contrôle parlementaire de la norme budgétaire sa signification, les députés du parti au pouvoir sont, dans la majorité des cas, privés de toute formation au niveau budgétaire à quoi s'ajoute l'absence de toute assistance technique tout au long du processus du vote de la norme budgétaire. Cette assistance technique est servie aux députés dans les démocraties qui ont reconnu le rôle positif que peuvent jouer les députés au niveau de la protection du processus de la création de la norme budgétaire.

684. A cet égard, en droit comparé, on peut recourir à l'expérience des Etats d'Amérique qui ont été dotés par une loi de 1974 du bureau du Budget du Congrès américain (Congressional Budget Office (CBO)) pour soutenir le processus budgétaire du Congrès. Le CBO réunit 232 experts hautement qualifiés, principalement des économistes et des spécialistes des politiques publiques américaines qui apportent un soutien neutre et indépendant au Congrès. Ses missions consistent à :

- établir des prévisions économiques et budgétaires qui lui sont propres
- examiner le projet budgétaire annuel présenté par le président
- donner une appréciation sur toutes les mesures financières votées par le Congrès et établir des rapports.

685. Ce type d'institutions permet aux représentants de donner des avis fondés en matière budgétaire et accorde une effectivité à la

question de l'autorisation budgétaire en tant que mode de contrôle politique de la norme budgétaire.

686. Outre l'absence de l'autonomie parlementaire, le droit à l'information budgétaire au cours de l'exercice du budget n'est pas tout à fait reconnu comme c'est le cas de certains autres systèmes comparés. On cite ici Madagascar, par exemple, où la loi organique sur les lois des finances n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 prévoit, en son article 57, que le Gouvernement communique aux Commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées des informations relatives à l'exécution de la loi de finances.

687. Le suivi concomitant de l'exécution de budget par les parlementaires responsabilise à la fois l'exécutif mais aussi les représentants de peuple. Ce système de suivi est en mesure de donner aux députés une mainmise sur la norme qu'ils créent.

688. En Tunisie, au lieu d'attribuer aux députés des outils et une assistance technique satisfaisante, des restrictions procédurales ont été prescrites qui ont eu des méfaits indiscutables sur le travail parlementaire. Ces restrictions se rapportent au droit d'initiative en matière budgétaire, au droit d'amendement et aux techniques de vote budgétaire, n'ont fait que renforcer la mainmise de l'exécutif sur la question budgétaire.

689. Dans une conférence ayant pour thème « *Pour un budget transparent et participatif* » organisée le 2 et 3 novembre 2012 à Tunis, on trouve que ce constat est déjà affirmé. On a noté dans cette conférence que « *Depuis l'instauration du système du budget public en Tunisie à l'aube des années 1960, le pouvoir exécutif maintenait sa forte mainmise sur l'ensemble des acteurs intervenants au processus budgétaire en l'absence de mécanismes d'équilibre institutionnel, d'implication citoyenne et de transparence. Régi pendant des*

*décennies par un pouvoir politique totalitaire instrumentalisant la majorité des institutions du pays - y compris le pouvoir législatif – le processus budgétaire a été souvent caractérisé par une opacité et un manque de participation laissant ainsi un champ vaste à des actes de malversation et de prévarication constatés à plusieurs niveaux. Cette réalité, devenue plus discernable durant les dix dernières années, a constitué un des facteurs qui ont contribué à l'avènement de la Révolution du 14 janvier 2011, voire une de ses causes directes. »<sup>494</sup>. Cette réalité est encore aggravée par la présence d'une société civile<sup>495</sup> figurante.*

## **B. Une société civile « figurante »**

690. Durant le régime bourguibien ainsi que dans celui de BEN ALI, la société civile n'avait pas un rôle signifiant mais plutôt et dans une large mesure, elle jouait le rôle d'un figurant au sens qu'elle n'a pas un rôle reconnu dans la vie publique et, éventuellement, dans le domaine budgétaire. Déjà, l'idée de faire participer le citoyen dans le processus budgétaire n'était pas prévu par la Constitution.

691. La Constitution tunisienne de 1959 n'a pas consacré un droit d'information budgétaire aux citoyens, chose qui n'était même pas débattue. Pour que les citoyens et la société civile soient en mesure

---

<sup>494</sup> Conférence de Concertation Nationale sur la réforme des budgets publics en Tunisie « Pour un budget transparent et participatif » Tunis, 2 et 3 Novembre 2012 organisée par l' « International budget partnership » [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Tunisia-Conference-Concept-Note-and-Agenda\\_French.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Tunisia-Conference-Concept-Note-and-Agenda_French.pdf)

<sup>495</sup> « La société civile est un concept qui reste très flou et ambivalent. Le terme même de société civile renvoie à des acceptions diverses : dans les théories de la société globale, la société civile est le groupement humain qui gère le bien commun, qui est à l'origine de l'Etat (Aristote, Hobbes, Locke, Rousseau) qui s'oppose à lui (Hegel et de Marx). Pour Gramsci, la société civile s'analyse comme « l'ensemble des organismes vulgairement dits privés (...), ils correspondent à la fonction d'hégémonie que le groupe dominant exerce sur toute la société ». Cité par Ghislain Patrick LESSENE « La société civile, en tant que contre-pouvoir » In Constitution et contre-pouvoirs. Sous la direction de Rafaâ BEN ACHOUR. Unité de recherche en droit international, juridictions internationales et droit constitutionnel comparé et La Konrad-Adenauer- Stiftung. P 102-103.

d'influer sur les processus politiques et budgétaires et d'exercer un véritable contrôle indépendant, l'accès à l'information constitue une exigence fondamentale, au même titre que les libertés fondamentales prévues par la Constitution.

692. En France, l'information budgétaire destinée aux citoyens et à leurs représentants s'est considérablement améliorée surtout avec la loi organique relative aux lois de finances. En effet, l'article 50 de la LOLF prévoit que le projet de loi de finances est accompagné d'un « *Rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation* », portant au moins sur les quatre années suivantes. Les documents budgétaires qui sont marqués par leur technicité ne sont pas lus par la société civile malgré qu'ils soient accessibles. Ces documents ne sont consultés que par les parlementaires ou les spécialistes de finances publiques.

693. La promulgation de la loi organique relative à la loi de finances était une réussite à laquelle a participé la société civile au sens de Loïc Philip qui écrit à cet effet qu' « *Il faut aussi ajouter que cette réussite a été facilité par une certaine participation de la société civile notamment à travers l'action menée par des membres universitaires et praticiens de la Société française de Finances publiques. Celle-ci a en effet participé activement, depuis plus de dix ans, à la réflexion sur cette question au cours de multiples rencontres : colloque du club Cambon à la Cour des comptes à l'occasion du trentenaire de l'ordonnance organique (14 avril 1989) ; rencontres avec le directeur du budget (5 juin 1995, 17 octobre 1997) ; colloque sur l'exercice du pouvoir financier à l'Assemblée nationale (22 mars 1996) ; colloque sur le contrôle parlementaire et l'exécution des lois de finances (5 décembre 1996) ; audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique (5 novembre 1998) ; journée d'études à la Faculté de droit de Toulouse à l'occasion du quarantième anniversaire de l'ordonnance organique de 1959 (29 octobre 1999) ; audition devant la commission des finances*

*du Sénat (6 avril 2000) ; colloque à l'Assemblée nationale sur la réforme de l'ordonnance organique (6 septembre 2000) ; auditions au Conseil Constitutionnel (5 juillet 2001). »<sup>496</sup>.*

694. En plus, suite à l'affaire de la « *cagnotte budgétaire* » en décembre 2000, au cours de laquelle le Parlement avait déploré l'insuffisance d'informations qui lui étaient transmises, les commissions des Finances ont réussi à imposer que leur soit transmise de manière systématique la situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État. Ce rapport hebdomadaire décrit de manière synthétique le solde budgétaire de l'État, son financement, les dépenses et les recettes du budget général ainsi que la situation des comptes spéciaux. Ce rapport permet un suivi de très près des finances de l'Etat.

695. Si la société civile joue un rôle assez reconnu dans les Etats démocratiques, ce rôle reste insuffisant à lui seul si les pouvoirs publics ne s'engagent pas dans une politique de développement de la culture de l'obligation de rendre compte. Cette idée est encore plus recherchée dans les Etats qui sont à la recherche de l'instauration d'un régime démocratique à travers les finances publiques. En effet, « *La transparence budgétaire dans les réformes présente une complexité dans la mise en œuvre d'un principe qui transcende toutes les autres normes de gestion classiques, dans un pays qui cherche encore ses marques dans son cheminement vers la modernité et le développement. Elle démontre que, dans un tel contexte, l'existence de l'information sur les finances publiques n'entraîne pas nécessairement sa mise à la disposition du public. En effet, la transparence qui est, au même titre*

---

<sup>496</sup> Philip (L) : Droit constitutionnel financier et fiscal. La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. In *Revue française de droit constitutionnel* 2002/1 (n° 49) p 199.

*que l'obligation de rendre compte et la responsabilité qui en découle, un déterminant de la bonne gouvernance évolue avec le cadre institutionnel du pays considéré. Sa promotion va de pair avec l'adoption par les gouvernants de modes de gestion qui mettent véritablement les citoyens au centre des préoccupations. C'est seulement dans ces conditions que l'information des parlementaires et du public sur la manière dont les deniers publics sont gérés ne sera plus perçue comme une obligation purement formelle, mais comme une exigence démocratique et de bonne gestion. Aussi, comme la démocratie elle-même, la transparence restera une quête permanente dans les finances publiques. »<sup>497</sup>.*

696. A travers l'obligation de rendre compte, le citoyen et la société civile ont plein droit de connaître la voie empruntée par l'argent du contribuable et la manière par laquelle se trouve ordonnancée le budget de l'Etat. La prise de conscience du citoyen de l'importance de contrôler les deniers publics et sa contribution à assurer une protection de la normativité à travers des actions civiques est une garantie réelle de cette normativité singulière.

697. Au niveau international plusieurs actions ont été menées afin d'introduire la société civile<sup>498</sup> en tant qu'acteur actif dans le processus d'élaboration de la norme budgétaire en plus du fait que cette société civile est déjà représentée par les parlementaires. On peut citer le

---

<sup>497</sup> La recherche de la transparence budgétaire dans les réformes en finances publiques au Burkina Faso par Dakor DA, Docteur en Droit, Professeur à l'ENAREF, Directeur des Etudes et des Evaluations. [http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/6\\_La\\_recherche\\_de\\_la\\_transparence\\_budgetaire\\_dans\\_les\\_reformes\\_en\\_finances\\_publicques\\_au\\_Burkina\\_Faso.pdf](http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/6_La_recherche_de_la_transparence_budgetaire_dans_les_reformes_en_finances_publicques_au_Burkina_Faso.pdf)<sup>2</sup>

<sup>498</sup> Comme le note Ghislain Patrick LESSENE « Pour certains analystes, le XXI<sup>ème</sup> siècle pourrait bien être dominée par une société civile dépassant en influence les confessions religieuses, les armées et même les nations. Au niveau international, le pouvoir grandissant de la société civile est dû à la mondialisation qui a consacré une sorte d'affaiblissement de l'Etat tant au niveau économique que politique ». *La société civile, en tant que contre-pouvoir* In Constitution et contre-pouvoirs. Sous la direction de Rafaa BEN ACHOUR. Unité de recherche en droit international, juridictions internationales et droit constitutionnel comparé et La Konrad-Adenauer- Stiftung. P 101.

Partenariat Budgétaire International (ci-après PBI) qui « a été constitué en 1997 au sein du Centre sur le budget et les priorités politiques afin de collaborer avec la société civile pour procéder à des analyses budgétaires et plaider en faveur d'une amélioration de la gouvernance et d'une réduction de la pauvreté. Le PBI investit dans la capacité de la société civile à comprendre et à analyser les budgets publics, à participer aux processus budgétaires ainsi qu'à des actions militantes fondées sur des données probantes. Il fait office de plateforme d'échange d'informations sur les travaux budgétaires menés par la société civile : ses tâches consistent notamment à développer les compétences requises pour pouvoir procéder à des analyses budgétaires et conduire des actions de sensibilisation, grâce à des formations et à une assistance technique, à évaluer et mener des actions en faveur de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la participation du public aux processus budgétaires, et à favoriser le partage des connaissances entre les groupes budgétaires de la société civile et d'autres parties prenantes du secteur des finances publiques. »<sup>499</sup>.

698. L'idée de l'introduction de la société civile dans le processus budgétaire et surtout dans la mise en place de la normativité budgétaire facilite énormément l'acceptation de la disposition budgétaire par le citoyen-contribuable et permet ainsi de fonder l'idée de la participation, de la transparence et la responsabilisation en domaine budgétaire. Cet effort, qui contribue à la mise en place d'un environnement marqué par la confiance, n'était pas un des objectifs des régimes politiques qui ont été en place. Les pouvoirs qui ont été en place n'ont pas attribué de pouvoirs d'action à la société civile mais ils

---

<sup>499</sup> Source : <http://internationalbudget.org/who-we-are/> cité dans le document de référence. Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires. Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid Commission européenne Bruxelles • Luxembourg, mai 2014 [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC\\_1502\\_Encourager\\_Participation\\_FR\\_WEB.PDF](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC_1502_Encourager_Participation_FR_WEB.PDF)

ont essayé de pourchasser toute action qui peut constituer un contre pouvoir dans l'Etat tunisien que cette action soit politique ou civile.

699. Certains considèrent que la société civile est un contre pouvoir qui cherche à dépasser l'organisation de l'Etat. A cet effet, Jean Claude GROSHENS et Gilbert KNAUB écrivent que « *Contre-pouvoir ? Oui pour dépasser l'Etat, tenu pour une forme d'organisation inadéquate au monde moderne. S'inspirant des doctrines et de pratiques anglo-saxonnes l'introduction de l'évaluation s'inscrit dans tout un courant de pensée libéral/libertaire dont on trouve l'expression dans de nombreux cénacles qui, animés par une vision plus sociologique que juridique de la vie sociale, cherchant à accroître les marges d'expression de la société civile dans sa contestation du pouvoir d'Etat. Lors d'un colloque organisé en 1983 par Jacques Delors et Michel Rocard, les tenants de la deuxième gauche pensaient ainsi l'évaluation comme « outil permettant à la société civile de se forger des contre-pouvoirs face à l'expertise des grands corps de l'administration française » voire face au pouvoir politique par le contrôle « participatif » du système représentatif.* »<sup>500</sup>.

700. L'engagement avec la société civile devient de plus en plus un engagement international et un phénomène auquel a adhéré l'Etat tunisien après 2011 mais pas avant cette date parce que l'environnement politique ne le permettait pas.

701. En Europe, l'accent est, de plus en plus, mis sur le rôle de la société civile dans le processus budgétaire. En effet, une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique et un atout en soi selon un document de référence de la Direction générale du développement et de la

---

<sup>500</sup> Groshens (J-C) et Knaub (G) : Evaluatiomania et évaluation. In Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica.2011. p 265.

coopération<sup>501</sup>. Cette question est au cœur de la communication intitulée *«Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures»*, qui a été adoptée par la Commission Européenne en septembre 2012 et approuvée par les conclusions du Conseil Européen en octobre 2012<sup>502</sup>.

702. S'il est vrai que ces propos sont marqués par la vacuité juridique surtout concernant la recommandation relative à l'encouragement de la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires, il ne reste pas moins vrai que la sensibilisation du citoyen de l'importance à la rationalisation de son comportement a un effet positif dans la gestion des deniers publics ou encore les deniers de la cité. Dans ce sens, *« envisager la société civile comme un contre-pouvoir paraît paradoxal car en tant que telle, elle n'a pas pour vocation ou ambition la conquête du pouvoir politique. Substantiellement, la société civile se voit reconnaître le rôle de moyen de pression, de revendication ou de vigilance. Mais à y voir de près, les rapports de force ont tellement évolué que, sans perdre de vue son objectif premier, la société civile s'est imposée comme un acteur de premier ordre pour toutes les questions touchant la cité. »*<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> L'objectif de la Direction générale du Développement et de la Coopération de l'Union Européenne (EUROPEAID) est d'améliorer les politiques de développement dans tous les pays partenaires des Etats membres. Elle fournit des lignes directrices en matière de politique de développement et supervise la programmation de l'aide dans les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et dans les pays et territoires d'outre-mer.

<sup>502</sup> Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid Commission européenne Bruxelles • Luxembourg, mai 2014 [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC\\_1502\\_Encourager\\_Participation\\_FR\\_WEB.PDF](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC_1502_Encourager_Participation_FR_WEB.PDF)

<sup>503</sup> Lessene (G- P) : La société civile, en tant que contre-pouvoir. Op cit p 104.

703. Le citoyen, à travers son comportement civique et sa préservation et protection des biens publics, permet d'assurer une optimisation des dépenses mais aussi des recettes publiques s'il se comporte comme un bon contribuable. L'introduction de citoyen dans les affaires publiques permet sa responsabilisation en tant que contribuable mais aussi en tant qu'usager des biens publics.

704. Dans les pays en développement, l'idée d'un budget participatif devient de jour en jour un souci de la société civile. A cet effet, « *Le concept de participation au processus budgétaire est très large et englobe notamment le processus par lequel les citoyens adhèrent ou non aux choix « difficiles » relatifs aux politiques budgétaires du gouvernement. Il est de plus en plus admis que le principal obstacle à l'adhésion des citoyens aux politiques gouvernementales est fondé sur leur méfiance à l'égard du gouvernement. Les citoyens rejettent les politiques du gouvernement lorsqu'ils n'ont pas l'opportunité de se faire entendre, de défendre leurs intérêts et de surveiller l'exécution des politiques publiques. Ils y adhèrent lorsqu'ils peuvent s'y exprimer et participer activement à l'élaboration des politiques et des budgets, à leur adoption et à leur exécution. L'implication du parlement dans le processus budgétaire doit favoriser à son tour une participation des organisations de la société civile au processus budgétaire. Laquelle participation peut contribuer, à son tour, à construire des partenariats fondés sur la confiance et le consensus entre l'Etat et les citoyens à tous les niveaux. Elle permet également aux citoyens de faire connaître leurs préoccupations à l'égard de la gestion et des priorités budgétaires. En outre, elle améliore la communication entre les fonctionnaires, les leaders politiques et les groupes de citoyens. Une telle participation peut aider les organes étatiques à mieux contrôler la gestion des finances publiques.* »<sup>504</sup>. Rien de tel n'a pu être mis en place

---

<sup>504</sup> Moindze (M) : Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement Juillet 2011, <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%C3%B4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%C3%A9taire-1.pdf>

avant 2011. C'est plutôt la règne d'un exécutif fort et sans concurrent qui a marqué cette période. Cette situation était aggravée par la mise en place d'un contrôle juridictionnel inopérant en matière de protection de la normativité budgétaire.

## **Paragraphe 2 : Le contrôle juridictionnel est un contrôle inopérant**

705. Le contrôle juridictionnel de la création de la norme budgétaire était un contrôle inopérant sous l'empire de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959. Cette réalité est due à l'absence de l'idée ou de la volonté de contrôle de constitutionnalité non seulement de la normativité budgétaire mais de toute la normativité constitutionnelle. Toutefois, une expérience a été lancée avec l'institution du Conseil Constitutionnel tunisien.

### **A.L'absence d'une volonté d'institution d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la normativité budgétaire**

706. Loïc PHILIP écrit dans son ouvrage « *Les fondements constitutionnels des finances publiques* » que « *La jurisprudence constitutionnelle en matière financière est, à la fois, particulièrement importante et très abondante, car les finances publiques ont été l'une des premières disciplines frappées par le phénomène de la constitutionnalisation du droit qui s'est manifesté au cours des dernières décennies. On peut même dire qu'elle est très largement à l'origine de ce phénomène.*»<sup>505</sup>. Cette affirmation n'avait pas la même portée pour l'Etat tunisien pourtant il était le premier titulaire d'une

---

<sup>505</sup> Philip (L) : Les fondements constitutionnels des finances publiques, Paris, Economica 1995. p 5.

Constitution dans le monde arabe qui remonte à 1861<sup>506</sup>. Même avec la Constitution de la Tunisie indépendante du 1<sup>er</sup> juin 1959, on n'a pas prévu la constitutionnalisation d'une justice constitutionnelle en matière budgétaire.

707. Le texte initial de la Constitution tunisienne a ignoré l'existence d'un organisme chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois même si l'Assemblée Nationale Constituante avait longuement débattu de la question. Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'était pas une priorité pour le Président Bourguiba dont le souci majeur était d'instaurer un Etat fort, capable de gouverner les pays et de surmonter le tribalisme. C'est pourquoi le constituant, sans doute sous l'influence du gouvernement de Bourguiba, a esquivé la question du contrôle de la constitutionnalité des lois<sup>507</sup>.

708. Toutefois, la crise politique de 1969, en Tunisie, a conduit le Président Bourguiba à avouer les dérapages d'un système politique qui a consacré un gouvernement fort et sans contre-pouvoirs. Dans un discours prononcé le 8 juin 1970, il annonça une révision profonde de la Constitution et une démocratisation du système. L'ouverture politique des années soixante dix avait conduit le gouvernement à envisager, dans le cadre d'un projet de révision, la mise en place d'un Conseil Constitutionnel. Le projet n'a pas abouti<sup>508</sup>.

---

<sup>506</sup> Cette affirmation peut être nuancée par l'exemple égyptien à travers l'expérience de « Tanthimets othmaniques » qui ont été directement applicables et qui avaient la valeur constitutionnelle.

<sup>507</sup> En France, le contrôle de la constitutionnalité des lois était aussi vu comme un phénomène secondaire en 1958.

<sup>508</sup> Le premier ministre de l'époque avait explicitement justifié la renonciation à la création d'un Conseil Constitutionnel par la taille du pays. « *La Tunisie est un petit pays et il n'est pas raisonnable de multiplier ses institutions d'une manière inconsidérée.* ». (Journal officiel des débats de l'assemblée Nationale n°8 1976 p 78. en arabe) ». Cité par Neji Baccouche dans son article « Les dernières révisions de la Constitution tunisienne » . op cit p15.

709. La question de l'instauration d'une institution apte à contrôler la constitutionnalité des lois a fait l'objet d'un débat politique controversé durant les années quatre-vingt. A cet égard, la doctrine constitutionnelle notait que : « *Le problème du contrôle de constitutionnalité des lois est posé avec acuité depuis maintenant deux décades en Tunisie et les avis sont nettement partagés à son égard. Les débats qui ont agité l'Europe et l'Amérique dès la fin du XVIIIème siècle se retrouvent aujourd'hui en Tunisie.* »<sup>509</sup>. Cette affirmation de Rafâa BEN ACHOUR qui date de 1988 trouvait toute son ampleur et sa vérité même si, deux ans plus tard, le statut du Conseil Constitutionnel tunisien fût hissé au rang d'une loi ordinaire en 18 avril 1990 avant de figurer dans la Constitution parmi les organes consacrés par le texte suprême, suite à la réforme constitutionnelle datant du 6 novembre 1995<sup>510</sup>.

710. La réforme constitutionnelle du 2 novembre 1998, qui a accordé le caractère obligatoire aux avis rendus par le Conseil Constitutionnel, a couronné le processus de l'édification de cette institution. Cette réforme n'a pas réussi à donner au Conseil Constitutionnel tunisien son rôle qui consiste à protéger la Constitution tunisienne de toute violation et de protéger la Constitution budgétaire de l'Etat et de l'enrichir à travers des interprétations. Le Conseil Constitutionnel existait mais son rôle est anéanti en tant qu'institution protectrice de la normativité budgétaire. C'était une volonté politique d'échapper à tout contrôle et responsabilisation qu'on espère dépasser avec le changement politique et le processus révolutionnaire qu'a connu la Tunisie.

---

<sup>509</sup> Ben Achour (R), Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois ; Annuaire international de justice constitutionnelle Vol IV 1988 p535.

<sup>510</sup> Cette réforme a introduit un chapitre IX comportant les articles 72, 73,74 et 75 relatifs tous au Conseil Constitutionnel.

711. En France, le rôle du Conseil Constitutionnel est très développé et incomparable avec le conseil tunisien de telle sorte que la lecture de l'ordonnance organique, le texte de base en matière budgétaire avant la loi organique relative à la loi de finances de 2001, seule ne suffit plus car, comme le relève Loïc PHILIP, « *la plupart des articles de la loi organique ne peuvent être analysés qu'à la lumière des décisions du Conseil constitutionnel.* »<sup>511</sup>. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est surtout développée après 1974, à partir du moment où 60 députés ou 60 sénateurs, notamment les parlementaires de l'opposition, ont été en mesure de saisir le Conseil. Depuis lors, le Conseil constitutionnel est presque systématiquement saisi, du moins en matière de lois de finances.

712. La matière financière apparaît ainsi, en France, comme un sujet favori de contrôle constitutionnel mais aussi un point d'attaque pour l'opposition vu que la loi de finances en tant que norme budgétaire essentielle pour l'Etat, est son plan d'action. Ce rôle de l'opposition était méconnu en cette matière avec la Constitution tunisienne de 1959. En effet, l'opposition ne jouait aucun rôle pour contribuer à l'enrichissement de la discussion budgétaire et aboutir à contrecarrer toute tentative de détournement de la procédure budgétaire. Ainsi dit, la question budgétaire ne peut échapper aux considérations politiques et au jeu partisan.

713. La saisine du Conseil Constitutionnel, en France, a provoqué une jurisprudence assez riche en matière budgétaire. C'est ainsi que la jurisprudence du Conseil a permis de pallier certaines difficultés d'interprétation ou de lacunes de la Constitution et de l'ancienne ordonnance en forgeant des principes de valeur constitutionnelle qui s'imposent à tous, exécutif et législatif, chose qui a servi à la rédaction de la loi organique relative à la loi de finances de 2001. Ainsi, toutes les dispositions de l'ordonnance sont devenues des normes de référence

---

<sup>511</sup> Philip (L) : Les fondements constitutionnels des finances publiques. Op cit p 6.

dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du Conseil. Celui-ci estime, même, qu'il peut soulever d'office les moyens tirés de la violation de la loi organique (73-51 DC). C'est, par ailleurs, le Conseil constitutionnel qui a véritablement donné une consistance juridique à certains grands principes comme celui de l'égalité fiscale dont on connaît l'importance pratique aujourd'hui (première application, 73-51 DC). Le Conseil porte, en outre, une attention particulière à certains principes comme celui de la priorité de l'Assemblée Nationale (76-73 DC). Le Conseil a reconnu l'existence d'un principe de sincérité budgétaire, dès 1994, sans pour autant sanctionner les dispositions mises en cause par les requérants. Le principe de sincérité a été inscrit dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Enfin, c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui aura permis de comprendre la portée et le sens précis de l'article 40 de la Constitution, notamment la notion de charges publiques et les possibilités de compensation.

714. L'intervention du Conseil, provoquée dans la majorité des cas par l'opposition, nous fournit un exemple illustratif du rôle très positif que joue le jeu partisan dans le domaine budgétaire. Dès lors, par son intervention, le Conseil Constitutionnel a sans aucun doute permis un certain rééquilibrage des pouvoirs, dans le respect de la Constitution et surtout de son esprit.

715. Le Conseil Constitutionnel français est allé loin dans l'interprétation de certaines dispositions budgétaires à tel point qu'il a parfois conduit à faire surgir des textes des dispositions qui semblent bien éloignées de ce qui ressort de leur simple lecture. C'est même parfois le contraire de ce qui était écrit qui est relevé par le Conseil. Ainsi, par exemple, l'article 41 de l'ordonnance, imposant un vote par titre et par ministère des autorisations nouvelles, étant irréalisable, la pratique a donc, dès 1959, inversé la procédure en instituant un vote par ministère et par titre, sans que l'ordonnance soit pour autant modifiée. Ce n'est qu'une illustration des décisions du Conseil qui a changé une règle de droit budgétaire.

716. S'il est vrai qu'il est impossible, aujourd'hui, de faire un inventaire exhaustif des décisions du Conseil Constitutionnel ayant contribué à l'alimentation du droit budgétaire il n'en reste pas moins vrai que, lors de son contrôle, le Conseil Constitutionnel a réalisé, en fait, l'actualisation des textes et il a orienté le sens de certaines dispositions selon l'évolution de la société et de son environnement juridique. Mais, le premier apport du Conseil constitutionnel au droit budgétaire français provient évidemment de l'intégration de l'ordonnance du 2 janvier 1959 au bloc de constitutionnalité. C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel français a contribué à l'enrichissement de la normativité. Ce rôle joué par le Conseil Constitutionnel français n'était pas celui du Conseil tunisien qui restait un conseil dépendant de Président de la République et dépourvu réellement de pouvoirs de sanction.

### **B. Le Conseil Constitutionnel : une institution dépendante de Président de la République**

717. Le Conseil Constitutionnel tunisien a été une expérience de contrôle de constitutionnalité qui peut être jugé comme une première tentative de protection de la normativité constitutionnelle et éventuellement de la normativité budgétaire.

718. Cette tentative peut être jugée, aujourd'hui, en prenant en considération le contexte politique qui a été marqué par une dictature qui refuse l'idée de contrôle de constitutionnalité et qui a su instaurer des institutions pour défendre une image erronée de la démocratie au niveau international. Ainsi dit, le Conseil Constitutionnel relevait d'un « décor institutionnel » monté par un régime de dictature. Cette institution qui était fortement dépendante du Président de la République a essayé malgré sa malformation congénitale de créer une « *jurisprudence* » en matière budgétaire à travers ses avis relatifs aux projets de lois de finances. Il suffit de se référer aux avis n°43-2004

relatif au projet de la loi de finances 2005<sup>512</sup>, avis n°71-2005 relatif au projet de la loi de finances 2006<sup>513</sup>, avis n°51-2006 relatif au projet de la loi de finances 2007<sup>514</sup>, avis n°72-2007 relatif au projet de la loi de finances 2008<sup>515</sup> et l'avis n°69-2008 relatif à la loi de finances 2009<sup>516</sup>.

719. En effet, le Conseil Constitutionnel a rendu un ensemble d'avis relatifs au contenu de projets de lois de finances, à travers lesquels, il s'est prononcé sur certaines dispositions introduites dans les projets des lois de finances en se référant à la Constitution précisément aux articles 28 et 36 mais aussi à la loi organique de budget. C'est ainsi qu'on peut affirmer que le Conseil Constitutionnel a introduit la loi organique de budget dans le bloc de constitutionnalité<sup>517</sup>. Ces avis ont été une occasion pour juger certaines dispositions de cavaliers budgétaires

720. Le Conseil Constitutionnel a essayé d'agir comme toute institution dans la limite de la marge de ses compétences. Or, la marge d'action du Conseil Constitutionnel était très limitée et ses outils n'étaient pas aussi performants pour qu'il soit apte de garder la normativité constitutionnelle budgétaire. Juger le Conseil Constitutionnel tunisien doit prendre en considération le variable politique qui était, en réalité, en défaveur de l'institution d'un juge

---

<sup>512</sup> Wardi (M) : Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2004-2005-2006. Tunis CPU 2016 p 19.

<sup>513</sup> Idem p 293.

<sup>514</sup> Ibidem p 567.

<sup>515</sup> Wardi (M) : Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2007-2008. Tunis CPU 2017. p 259.

<sup>516</sup> Idem p 621.

<sup>517</sup> Brahim BERTEGI note que « spécialement pour ce qui est de la loi de finances, l'article 36 de la Constitution prévoit qu'elle est prise « dans les conditions prévues par la loi organique du budget ». Aussi, le respect de cet article par la loi de finances implique-t-il le respect par celle-ci de la loi organique du budget. C'est ce qui ressort, par exemple, de l'avis LF43-2004 rendu par le Conseil constitutionnel le 5 novembre 2004 au sujet de la loi de finances 2005. » *Le conseil constitutionnel tunisien et la hiérarchie des normes. In « Le droit constitutionnel normatif » développements récents » sous la direction de Rafaâ BEN ACHOUR. Bruxelles, Bruylant. 2009. P179.*

constitutionnel. Toutefois, la réforme constitutionnelle du 2 novembre 1998, qui a accordé le caractère obligatoire aux avis rendus par le Conseil Constitutionnel, a couronné le processus de l'édification de cette institution constitutionnelle. Cette réforme n'a pas réussi à donner au Conseil Constitutionnel tunisien son rôle qui consiste à protéger la Constitution de toute violation et de protéger la constitution budgétaire de l'Etat et de l'enrichir à travers des interprétations.

721. Le rôle du Conseil Constitutionnel relevait de l'ornement institutionnel de l'ancien régime. En effet, le Conseil Constitutionnel existait mais son rôle est anéanti en tant que protecteur de la Constitution. C'était une volonté politique d'échapper à tout contrôle et responsabilisation qu'on espère dépasser avec le changement politique et le processus révolutionnaire qu'a connu la Tunisie avec la promulgation de sa nouvelle Constitution.

722. A l'heure de l'institution du Conseil Constitutionnel tunisien, il était incontestable qu'on assistait, dans les débats académiques autant que sur la scène politique, à la résurgence de l'idée de justice constitutionnelle. Cette résurgence se manifestait dans la tendance à l'universalisation de l'institution juridictionnelle constitutionnelle. En effet, avoir ou plus précisément instaurer une justice constitutionnelle était plutôt une mode qu'un besoin juridique ; une mode qui trouve son origine dans les Etats Unis d'Amérique. Cette justice constitutionnelle était peu familière à des générations de juristes ou de politistes qui, en Europe l'ont toujours perçu comme étrangère à leur culture tant il est vrai que, pendant longtemps, comme le note Jean RIVERO le contrôle de constitutionnalité des lois était en droit public ce que le western et la comédie musicale sont au cinéma, une spécialité américaine<sup>518</sup>.

---

<sup>518</sup> Rivero (J) : « Fin d'un absolutisme ». Pouvoirs, n°13.1986. pp5-16

723. En Tunisie, le contrôle de constitutionnalité en matière budgétaire par le conseil constitutionnel est une œuvre qui est passée par plusieurs phases. Avec la réforme constitutionnelle du 2 novembre 1998,<sup>519</sup> on a assisté au couronnement du processus de l'édification du Conseil Constitutionnel.<sup>520</sup> En effet, depuis cette révision constitutionnelle, l'article 75 alinéa 1 de la Constitution dispose que : « *l'avis du conseil constitutionnel .....s'impose à tous les pouvoirs publics ...* ». Par conséquent, on est passé d'un avis simplement consultatif que les destinataires ne sont pas contraints de suivre, à un avis conforme que les pouvoirs publics doivent respecter. Ainsi, le Conseil Constitutionnel ne jouit pas « *à proprement parler, d'une attribution consultative, mais d'une association implicite, mais directe, à la décision.* »<sup>521</sup>.

724. A cet égard, il importe de noter que même si ce conseil « *est entré dans la vie institutionnelle et juridique par la petite porte puisque son acte de naissance fût un décret datant du 16 décembre 1987* »<sup>522</sup> comme l'écrit Neji BACCOUCHE, il s'est imposé, ensuite, comme une institution constitutionnelle consolidée<sup>523</sup>. Ce statut constitutionnel vise, comme l'écrit Rafea BEN ACHOUR, à mettre l'organe de contrôle de constitutionnalité « *hors de portée des pouvoirs*

---

<sup>519</sup> La loi constitutionnelle n°98-76 du 2 novembre 1998 J.O.R.T N°89, 6 novembre 1998, p 2180.

<sup>520</sup> Les délibérations de la chambre des députés, 1998 n°3, 27 octobre 1998. p95.

<sup>521</sup> Ardant (P) : La fonction consultative dans le droit constitutionnel (Tunis-Sousse : 11-16 mars 1988). In série sciences juridiques n°1.1990 p278.

<sup>522</sup> Baccouche (N) : Les dernières révisions de la constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 in Etudes juridiques 1998-1999 n°6 (Revue publiée par la faculté de droit de Sfax) p 17.

<sup>523</sup> Jusqu'au 6 novembre 1995, le Conseil Constitutionnel avait un statut infra-constitutionnel. Mais, à partir de cette date, il serait doté d'un statut constitutionnel et rejoigne ainsi les autres conseils constitutionnels maghrébins.

*constitués législatif et exécutif.* »<sup>524</sup> . Toutefois, malgré la constitutionnalisation du Conseil Constitutionnel ; celui-ci souffrait de sa dépendance tant organique que fonctionnelle au Président de la République « *garant ...du respect de la Constitution...* ».<sup>525</sup>

725. La consolidation de Conseil Constitutionnel n'est effectuée que dans une conception de dépendance au Président de la République. C'est ce qui signifie que le Conseil n'était pas conçu en tant qu'une institution qui protège la Constitution contre toute violation, éventuellement celle du Président de la République. Une telle constatation nous permet de rejoindre Neji BACCOUCHE qui affirmait que « *le Conseil Constitutionnel tunisien se présente comme une institution présidentielle conçue pour aider le Président en tant que garant du respect de la Constitution et non comme une institution qui arbitre entre les pouvoirs.* »<sup>526</sup> . Dans le même sens, Brahim BERTEGI écrit, tout en parlant des conseils constitutionnels maghrébins, que « *dans tous les cas, le souci d'assurer une indépendance institutionnelle des Conseil constitutionnels maghrébins est bien perceptible à travers les textes qui les régissent. Par contre, ces textes ainsi que la pratique ne font pas apparaître une véritable séparation fonctionnelle, avec les pouvoirs politiques, pour ce qui est des fonctions exercées par ces conseils. Il s'agit plutôt, d'une coopération fonctionnelle avec ces pouvoirs.* »<sup>527</sup> . En effet, toute appréciation de cette institution constitutionnelle ne doit pas méconnaître cette première réalité ; une réalité qui a été mise en

---

<sup>524</sup> Ben Achour (R) : Extension et développement des organes de contrôle de la constitutionnalité au Maghreb AIJC ; XI 1995 p903.

<sup>525</sup> Voir l'article 41 de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959.

<sup>526</sup> Baccouche (N) : Les dernières révisions de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 op cit p24.

évidence par les écrits constitutionnels qui ont mis l'accent sur les défaillances de celle-ci dans le contrôle de constitutionnalité des lois.

726. Les études constitutionnelles ont, presque, fait le tour de la question du contrôle de constitutionnalité tout en marginalisant un élément extrêmement important ; c'est celui du contrôle de constitutionnalité des lois des finances. Cette marginalisation a marqué aussi les travaux préparatoires de l'ensemble des textes constitutionnels et législatifs qui ont consacré le Conseil Constitutionnel. Ce Conseil n'était pas fondé comme institution constitutionnelle afin qu'il puisse contrôler une catégorie assez particulière voir même originale des lois car « *à la différence d'une loi ordinaire qui concrétise une avancée, un progrès de la législation dans tel ou tel domaine* » celle-ci « *met en jeu le fonctionnement de l'Etat.* »<sup>528</sup>. Une telle compétence exige certaines traditions constitutionnelles.

727. En outre, le Conseil Constitutionnel était une institution amputée dès sa création. C'est dans ce sens que Rafâa BEN ACHOUR écrivait que « *Le Conseil Constitutionnel de la République tunisienne souffre d'une malformation congénitale qui fait de lui un handicapé, condamné à vivre dépendant .... Le mode de création du conseil constitutionnel par décret, fait du conseil un organe créé par la volonté du Président de la République et par conséquent, intimement lié au pouvoir exécutif. Sa continuité et son indépendance se trouvent dès lors hypothéqués.... Le décret portant création du Conseil Constitutionnel n'a pas été pris en exécution d'une loi. Dans ses visas, le décret du 16 décembre 1987 mentionne les articles 3, 41 et 42 de la Constitution. Ainsi, ce décret s'analyserait comme un décret*

---

<sup>527</sup> Bertegi (B) : Les conseils constitutionnels maghrébins In La diversité dans le droit. Mélanges en l'honneur de Kalthoum Meziou-Dourai. Tunis CPU.2013 p32.

<sup>528</sup> Martinez (J.C) et Di Malta (P) : Droit budgétaire. Paris, Litec 1988 p185.

*d'application de la Constitution.* »<sup>529</sup>. Le fonctionnement de Conseil dépendait de Président de la République tant dans sa saisine que dans sa composition ; ce qui renforce l'idée de la prépondérance de l'exécutif sur le législatif.

728. Le Conseil Constitutionnel dépendait du chef de l'exécutif mais il protège aussi le domaine du pouvoir réglementaire général dont dispose le Président de la République selon l'article 53 de la Constitution de 1959. En effet, selon l'article 36 de la Constitution, le conseil statue en matière de litige relatif à la violation de domaine des règlements par le pouvoir législatif. Ainsi, le Conseil Constitutionnel tunisien n'est qu'une institution constitutionnelle dépendante du Président de la République et protectrice de ses pouvoirs alors qu'il est conçu, ailleurs, comme un régulateur de l'activité normative dans l'Etat.

729. Si le Conseil Constitutionnel est dépendant du chef de l'exécutif et protecteur de ses pouvoirs, l'exclusion des projets de lois de finances de sa compétence jusqu'au 5 novembre 2004, date de premier avis relatif au projet de la loi de finances 2005, paraît tout à fait justifié<sup>530</sup>.

730. Ainsi, il est clair que le Président de la République, chef de l'exécutif n'avait pas intérêt à soumettre les projets de lois de finances au Conseil Constitutionnel surtout que ce dernier jouit depuis 1998 du pouvoir de rendre des avis obligatoires aux pouvoirs publics. Rafaa BEN ACHOUR écrivait, à cet égard que « *La mainmise du Président de la République sur le conseil se manifeste aussi au niveau de la désignation des membres. En la matière, le Président dispose d'un pouvoir absolu. Le décret ne prévoit pas la durée du mandat et il ne prévoit surtout aucun profil déterminé. La nomination, la révocation et*

---

<sup>529</sup> Ben Achour (R) : Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois ; Annuaire international de justice constitutionnelle Vol IV 1988 op cit p 538.

<sup>530</sup> Wardi (M) : Recueil des avis du Conseil Constitutionnel .2004-2005-2006. Op cit p 19

*la détermination des profils sont laissées à l'entière discrétion du Président, ce qui est de nature à accentuer la dépendance du conseil. »<sup>531</sup>.*

731. La composition du Conseil Constitutionnel est tout à fait tributaire du Président de la République tant au niveau de la composition qu'au niveau de la saisine. Le Président de la République est la seule autorité qui a le pouvoir de saisir le conseil. Toutefois, cette saisine pouvait être ou bien obligatoire ou bien facultative.

## **I. La saisine obligatoire**

732. Les projets des lois des finances faisaient-ils l'objet d'une saisine obligatoire ?

733. Dans le souci d'apporter une réponse tranchante à cette question, on doit se référer, tout d'abord, aux textes juridiques réglementant cette compétence pour se référer, dans un second lieu, à la pratique. En effet, l'article 72 de la Constitution tunisienne disposait que : « ...*la saisine du conseil est obligatoire pour les projets de loi prévus à l'article 47 de la constitution, ainsi que les projets de lois relatifs aux modalités générales d'application de la constitution, à la nationalité, à l'état des personnes, aux obligations, à la détermination des crimes et délits et aux peines qui leur sont applicables, à la procédure devant les différents ordres de juridictions, à l'amnistie, ainsi qu'aux principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels, de l'enseignement, de la santé publique, du droit du travail et de la sécurité sociale. De même le Président de la République soumet obligatoirement au conseil constitutionnel des traités visés à l'article 2 de la constitution.* ». Cet article établit une liste des textes à soumettre obligatoirement au Conseil Constitutionnel. Cette liste a été élargie par

---

<sup>531</sup> Ben Achour (R) : Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois ; Annuaire international de justice constitutionnelle op cit p540.

rapport à celle établie par la loi n°90-39 du 18 avril 1990 relative au Conseil Constitutionnel. Cet élargissement a été effectué par la loi constitutionnelle n°95-90 du 6 novembre 1995 relative au Conseil Constitutionnel. Malgré cet élargissement, les projets de lois des finances ne figurent pas expressément parmi cette liste.

734. L'article 72 de la Constitution tunisienne faisait référence à une notion énigmatique qui peut englober tout comme elle peut ne rien signifier en pratique ; il s'agit de « *modalités générales d'application de la Constitution.* »<sup>532</sup>. Peut-on alors exploiter cette imprécision pour insérer les projets des lois des finances dans cette catégorie et opter ainsi pour la saisine obligatoire du Conseil Constitutionnel ?

735. Cette éventualité est à écarter sinon à rejeter car elle ne se fonde pas sur une interprétation solide et tout à fait fiable. En effet, devant l'absence d'une définition doctrinale de cette notion, on se trouve dans l'obligation de se référer à la terminologie. Linguistiquement le terme « *modalité* » signifie, selon le dictionnaire Larousse, une condition, particularité qui accompagne un fait, un acte juridique ; ici il s'agit de l'application de la Constitution. C'est ainsi que les lois des finances ne peuvent être considérées comme des modalités générales d'application de la Constitution et, de ce fait, ne feront pas objet d'une saisine obligatoire du Conseil Constitutionnel. Une telle déduction ne peut être confortée que suite à un recours à la pratique c'est-à-dire aux avis rendus par le Conseil Constitutionnel.

736. Le recours à la pratique était pour une longue période desservi par la confidentialité des travaux et délibérations du Conseil<sup>533</sup> mais aussi par la non- publication des avis rendus. Cet handicap a été

---

<sup>532</sup> Cette notion a été déjà utilisée dans l'article 34 de la Constitution tunisienne.

<sup>533</sup> Voir l'article 8 de la loi organique n°96-26 du 1<sup>er</sup> avril 1996 relative au Conseil Constitutionnel.

dépassé vu que le Président de la République a autorisé la publication des avis déjà rendus par le conseil<sup>534</sup>.

737. De ce fait, la technicité des projets de lois de finances se présente comme la raison de leur exclusion du champ de la saisine obligatoire du Conseil Constitutionnel. Une telle raison ne paraît pas tout à fait convaincante car cette même technicité n'a pas empêché le Conseil Constitutionnel français, à titre d'exemple, de contrôler les lois des finances. On peut même dire que la technicité au contraire justifierait le contrôle du Conseil Constitutionnel.

738. En Tunisie, l'exclusion des projets de lois de finances du champ d'intervention obligatoire du Conseil Constitutionnel ne peut être qu'une source des violations graves de la Constitution ou encore des règles à valeur constitutionnelle.<sup>535</sup> Cette exclusion a laissé, pour longtemps, la normativité budgétaire constitutionnelle sans protection.

739. Si on conclut au rejet des projets de lois de finances de la compétence du Conseil Constitutionnel suite à une saisine obligatoire<sup>536</sup>, cela ne signifie pas une exclusion totale de cette catégorie des projets des lois pour la simple raison que le conseil peut intervenir suite à une saisine facultative. Ceci nous amène à une autre question : les projets de lois de finances peuvent-ils faire l'objet d'une saisine facultative du Conseil Constitutionnel ?

---

<sup>534</sup> Les avis du Conseil Constitutionnel tunisien ont été rassemblés et publiés dans un recueil élaboré par Montassar ELWARDI publié par le CPU sur deux volumes en date de 2016 et 2017. Voir Wardi (M) : Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2004-2005-2006. Tunis CPU 2016 et Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2007-2008. Tunis CPU 2017.

<sup>535</sup> En France, on considère l'ordonnance du 2 janvier 1959 comme étant « *La constitution budgétaire de l'Etat* ».

<sup>536</sup> Cette question ne se pose plus aujourd'hui ; elle relève de l'histoire.

## II. La saisine facultative

740. Le constituant tunisien a eu recours, à cet égard, à une notion floue ; c'est celle de « *la question touchant l'organisation et le fonctionnement des institutions.* ». C'est une notion qui peut tout dire, vu que toute loi touche de près ou de loin l'organisation ou le fonctionnement des institutions. Toutefois, le constituant tunisien parle des questions et non pas des projets des lois sans préciser aussi de quelles institutions il s'agit.

741. La version arabe précise, pour autant, qu'il s'agit des institutions constitutionnelles. Nous savons qu'en cas de différence entre la version arabe et la version française, seule la version arabe fait foi<sup>537</sup>. Les lois de finances sont des lois dont dépend le fonctionnement de toutes les institutions constitutionnelles. En effet, les projets de lois de finances ne font ni l'objet d'une saisine obligatoire ni même d'une saisine facultative ; ce qui constitue véritablement une anomalie juridique. Cette anomalie est encore aggravée par le pouvoir que détient le Conseil Constitutionnel tunisien. Le Conseil était un organe consultatif plutôt qu'une juridiction constitutionnelle apte à protéger la Constitution. C'est ainsi qu'on peut rejoindre Rafâa BEN ACHOUR lorsqu'il écrivait que « *Le Conseil Constitutionnel de la République tunisienne a des attributions exclusivement consultatives. Il ne constitue pas un organe de contrôle de constitutionnalité des lois ni par voie d'action ni par voie d'exception. Tout contrôle suppose en effet l'édition d'une sanction. Or, dans le cas du Conseil Constitutionnel tunisien aucune sanction n'est prévue. Le conseil rend des avis sans plus.* »<sup>538</sup>. C'est ainsi que le Conseil Constitutionnel

---

<sup>537</sup> Voir cass, civ 63 96 du 18-02-1969 bulletin p 25. Cass civ 10227 du 03-12-1974 bulletin II p58. Voir aussi l'article 1<sup>er</sup> de la loi 93-64 du 5 juillet 1993 cité par Charfi (M) introduction à l'étude du droit. Tunis, Cérès 3<sup>ème</sup> édition 1997 pp142 et s

<sup>538</sup> Ben Achour (R): Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois. Annuaire international de justice constitutionnelle. Op cit p 539.

n'était pas un vrai virement ou encore un bouleversement réel dans l'histoire de la protection de la Constitution tunisienne. Sa création était jugée par la doctrine comme une « *source d'amertume chez les spécialistes qui craignent que la formule choisie ne soit un prétexte pour enterrer le problème et qui regrettent surtout qu'une question éminemment politique ait été traitée de manière aussi administrative, car en dernière analyse, ce Conseil Constitutionnel de la République, au delà de la solennité de la dénomination et de son prestige, n'est il pas un simple organe administratif consultatif ?* »<sup>539</sup>. L'expérience du Conseil Constitutionnel était une expérience modeste comme l'a qualifié Ahmed ESSOUSSI lorsqu'il écrit que : « *Si la première expérience du contrôle de constitutionnalité peut-être considérée comme modeste en raison du fait que le conseil constitutionnel tunisien se devait de se prononcer sous forme d'avis, qui s'impose en toute logique aux autres institutions constitutionnelles, il ne disposait guère d'une véritable légitimité du fait même que ses compétences étaient limitées et sa composition ne pouvait vraiment plaider pour une place considérable qui n'était pas la sienne.* »<sup>540</sup>.

742. Le recours aux avis de Conseil Constitutionnel tunisien permet de constater qu'il n'y a pas eu une exclusion évidente ni définitive des projets des lois de finances du champ de compétence de ce conseil du moment que le Chef de l'Etat a eu recours à ce type de saisine même si c'est très partiellement. « *Malgré son rattachement organique à l'institution de la présidence de la République, le Conseil constitutionnel a pu, parfois, contrarier la volonté du pouvoir politique et rejeter certaines dispositions insérées dans la loi de finances*

---

<sup>539</sup> Ben Achour (R): Vicissitudes du contrôle de constitutionnalité des lois. Annuaire international de justice constitutionnelle. Op cit p 540.

<sup>540</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. p 221.

*comportant des cavaliers budgétaires.* »<sup>541</sup>. Les avis du Conseil Constitutionnel tunisien se sont limités à l'interdiction de certains cavaliers budgétaires<sup>542</sup> d'être introduit dans les projets de lois de finances. Les cavaliers budgétaires comme le note Francis QUEROL « sont des « intrus », et à ce titre, sont interdits car ils dénaturent les lois des finances : ils soulèvent un problème d'homogénéité. »<sup>543</sup>. Même si l'intervention du Conseil Constitutionnel reste timide, elle prouve la volonté de ce conseil de jouer le rôle de protecteur de la Constitution tunisienne.

743. Malgré cette tentative timide de Conseil Constitutionnel, La normativité budgétaire était une normativité non protégée sous l'empire de la Constitution de 1959. Ce constat fera l'objet d'une remise en cause avec la nouvelle Constitution tunisienne de 27 janvier 2014.

---

<sup>541</sup> Bouzid- Ajroud (M) : Le pouvoir financier dans la Constitution tunisienne de 2014. In Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique. Ouvrage collectif sous la direction de Néji Baccouche et Edouard Dubout. Lexis Nexis 2015. P25. Voir aussi le Conseil constitutionnel tunisien, Avis concernant certaines dispositions du projet de la loi de finances pour l'année 2005, JORT 2004 n°105 p 3766.

<sup>542</sup> Voir les avis n°43-2004 relatif au projet de la loi de finances 2005, avis n°71-2005 relatif au projet de la loi de finances 2006, avis n°51-2006 relatif au projet de la loi de finances 2007, avis n°72-2007 relatif au projet de la loi de finances 2008<sup>542</sup> et l'avis n°69-2008 relatif à la loi de finances 2009. In Wardi (M) : Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2004-2005-2006. Tunis CPU 2016 et Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2007-2008. Tunis CPU 2017.

<sup>543</sup> Querol (F) : Finances publiques. Op cit p66.

## Section 2 : La protection de la normativité budgétaire, une protection recherchée avec la Constitution de 2014

744. Avec la deuxième République, la protection de la normativité budgétaire est une protection recherchée parce qu'elle est réclamée par les mouvements populaires<sup>544</sup>. La Constitution de la deuxième République tunisienne a essayé d'instaurer un environnement favorable à la mise en place d'un système de protection de la normativité budgétaire.

745. La nouvelle Constitution, qui se présente comme le soubassement de l'Etat démocratique, attribue une attention particulière à la question du contrôle des finances publiques. Comme tout Etat démocratique, « *le contrôle des finances publiques est érigé en véritable système englobant une multitude de structures, de formes et de procédures qui concourent à la réalisation d'un même objectif : empêcher ou déceler les anomalies, irrégularités, fraudes, gaspillage et autres anomalies entachant la gestion des fonds publics et qui aboutissent à la même finalité : informer le citoyen sur la manière dont sont utilisés ces fonds. C'est donc ce dernier qui est le consommateur final du contrôle. Autrement dit, le contrôle n'est pas une fin en soi, mais une demande, une exigence citoyenne.* »<sup>545</sup>.

746. Le citoyen reste ainsi le consommateur final de tout système de contrôle de finances publiques mais aussi de tout le système normatif à commencer par la Constitution qui cherche à protéger les deniers

---

<sup>544</sup> C'est une réclamation indirecte vu que ces mouvements populaires ont réclamé la protection des deniers publics contre toute forme de détournement et de mauvaise gestion.

<sup>545</sup> Mekamcha (G) : La cour des comptes : un instrument constitutionnel de contrôle des finances publiques en Algérie. In *Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI*. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. P 482.

publics de tout détournement. En effet, la Constitution de 27 janvier 2014 a essayé de protéger la norme budgétaire au niveau de son édicition à travers la constitutionnalisation de rôle de l'opposition et l'instauration d'une justice constitutionnelle habilitée à contrôler la norme budgétaire constitutionnelle.

### **Paragraphe 1 : La constitutionnalisation du rôle de l'opposition en matière budgétaire**

747. Le texte de la nouvelle Constitution a reconnu un rôle à l'opposition en matière budgétaire afin de jouer la mission de contre-pouvoir ou encore d'être l'œil veillant sur le respect de la constitutionnalité budgétaire. La constitutionnalisation du rôle de l'opposition est en mesure de donner un dynamisme au débat budgétaire et de rendre le vote budgétaire effectif et non de la cantonner dans une pièce théâtrale. La Constitution de la deuxième République a reconnu le rôle de l'opposition dans la refondation de l'Etat tunisien. Elle a habilité l'opposition dans son rôle de garant et de gardien de la norme constitutionnelle. Désormais, l'opposition est une institution constitutionnelle habilitée à agir pour protéger la normativité budgétaire contre l'abus de pouvoir.

#### **A.L'opposition est une institution constitutionnalisée**

748. La constitutionnalisation du rôle de l'opposition n'est pas une chose courante en droit comparé. C'est l'une des conséquences du soulèvement populaire qui a lieu en Tunisie contre le régime qui a interdit l'existence de toute opposition réelle. Cette constitutionnalisation est saluée au niveau international.

749. La constitutionnalisation du rôle de l'opposition et son institutionnalisation jouent le rôle d'un symbole démocratique et annoncent une rupture avec l'ancien régime. Autrefois, le rôle de l'opposition était un rôle fictif qui consistait à légitimer le Parti-Etat

dominant qui s'est accaparé du pouvoir durant des longues années<sup>546</sup>. Toutefois, le cadre juridique mis en place sous BEN ALI n'ignorait pas totalement l'opposition parlementaire puisque la loi électorale lui réservait un quota minimum de sièges depuis 1994.

750. L'institutionnalisation de l'opposition et la reconnaissance de son rôle dans la Constitution traduit une volonté de changement et de démocratisation ; elle comporte une vocation performative c'est-à-dire faire de la Constitution un moteur de changements politiques et de crédibilisation de certaines institutions. Dans cet ordre d'idées Antonin GELBLAT écrit que « *Pourtant, et alors même qu'elle est, en France, souvent saluée comme un fleuron du constitutionnalisme, cette inscription de l'opposition parlementaire au sein du texte constitutionnel est relativement rare au regard du droit comparé. Les constituants se sont, pour la plupart, gardés d'inscrire l'opposition au sein même de leurs textes fondamentaux.* »<sup>547</sup>.

751. Cette inscription n'est pas tout à fait une spécificité tunisienne vu que le Maroc a fait de même dans sa nouvelle Constitution de 2011. En effet, la constitutionnalisation de l'opposition a été aussi l'œuvre de la nouvelle Constitution marocaine qui est allée plus loin, dans la réglementation de cette institution, que la Constitution tunisienne.

---

<sup>546</sup> Gobe (É) : « Plasticité du droit constitutionnel et dynamique de l'autoritarisme dans la Tunisie de Ben Ali ». In Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée [En ligne], n°130, février 2012, mis en ligne le 21 février 2012, consulté le 24 janvier 2014. URL : [http:// remmm.revues.org.faraway.u-paris10.fr/7499](http://remmm.revues.org.faraway.u-paris10.fr/7499). 62. Pour une étude de l'opposition tunisienne avant le printemps arabes voir entre autres : GOBE(E) & CHOUIKHA (L) : « Opposition et élections en Tunisie », in Monde arabe Maghreb-Machrek, n° 168, 2000, p. 29-40 et le dossier « S'opposer au Maghreb » de l'Année du Maghreb, n° 5, 2009. 63. HEUSCHLING (L) : « La Constitution formelle ». In Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution (Tome 1), TROPER (M) et CHAGNOLLAUD (D) Paris, Dalloz, 2012, p. 294.

<sup>547</sup> Gelblat (A) : De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain. La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux 6 | 2014 Varia p 1 <https://revdh.revues.org/914>

L'article 10 de la Constitution marocaine de 1<sup>er</sup> juillet 2011 dispose que : « *La Constitution garantit à l'opposition parlementaire un statut lui conférant des droits à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses missions afférentes au travail parlementaire et à la vie politique. Elle garantit, notamment, à l'opposition les droits suivants :*

- *la liberté d'opinion, d'expression et de réunion ;*
- *un temps d'antenne au niveau des médias officiels, proportionnel à leur représentativité ;*
- *le bénéfice du financement public, conformément aux dispositions de la loi ;*
- *la participation effective à la procédure législative, notamment par l'inscription de propositions de lois à l'ordre du jour des deux Chambres du Parlement ;*
  - *la participation effective au contrôle du travail gouvernemental, à travers notamment les motions de censure et l'interpellation du Gouvernement, ainsi que des questions orales adressées au Gouvernement et dans le cadre des commissions d'enquête parlementaires ;*
- *la contribution à la proposition et à l'élection des membres à élire à la Cour Constitutionnelle,*
  - *une représentation appropriée aux activités internes des deux Chambres du Parlement ;*
  - *la présidence de la commission en charge de la législation à la Chambre des Représentants, - disposer de moyens appropriés pour assurer ses fonctions institutionnelles ;*

- *la participation active à la diplomatie parlementaire en vue de la défense des justes causes de la Nation et de ses intérêts vitaux ;*

- *la contribution à l'encadrement et à la représentation des citoyennes et des citoyens à travers les partis politiques qui la forment et ce, conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente Constitution ;*

- *l'exercice du pouvoir aux plans local, régional et national, à travers l'alternance démocratique, et dans le cadre des dispositions de la présente Constitution.*

*Les groupes de l'opposition sont tenus d'apporter une contribution active et constructive au travail parlementaire. Les modalités d'exercice par les groupes de l'opposition des droits susvisés sont fixées, selon le cas, par des lois organiques ou des lois ou encore, par le règlement intérieur de chaque Chambre du Parlement. ».*

752. En outre, la Constitution marocaine réaffirme le rôle essentiel de l'opposition dans le Parlement. A cet effet, l'article 60 dispose que « *Le Parlement est composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et la Chambre des Conseillers. Leurs membres tiennent leur mandat de la Nation. Leur droit de vote est personnel et ne peut être délégué. L'opposition est une composante essentielle des deux Chambres. Elle participe aux fonctions de législation et de contrôle telles que prévues, notamment dans le présent titre.* ». Cette nouvelle tendance constitutionnelle de démocratisation est en mesure de « rassurer » les partenaires étrangers de l'Etat tunisien et marocain au niveau international et de rassurer les forces de l'opposition au niveau interne. Cette solution constitutionnelle est en mesure de donner confiance dans le processus politique de changement entamé par les pouvoirs publics en place.

753. Au Maroc, cet objectif est très présent dans les discours politiques et la nouvelle Constitution agit, en effet, avec l'objectif de redonner confiance dans une institution parlementaire qui a beaucoup perdu de sa crédibilité. Ainsi le professeur Touzeil DIVINA considère au sujet de la Constitution marocaine que « *dans certaines dispositions tout a été écrit pour des observateurs étrangers à rassurer ; comme pour leur affirmer de circuler car constitutionnellement parlant tout va désormais démocratiquement bien... dans le texte fondamental au moins.* »<sup>548</sup>.
754. Dans les deux Etats, le choix de la rédaction d'une nouvelle Constitution ne peut pas faire l'objet d'une opposition politique vu que cette solution s'inscrit dans un cadre de changement.
755. En Tunisie, les mouvements populaires ont réussi à supprimer un ordre constitutionnel en dehors des formes prévues par celui-ci. Il s'agit d'une suppression par un pouvoir de fait et non un pouvoir de droit. C'est, dans ce sens, qu'on peut parler d'une révolution au sens juridique<sup>549</sup>.
756. Cette révolution a entraîné une dissolution non seulement de l'opposition parlementaire mais de tout l'ancien régime qui a débuté avec la fuite du président BEN ALI le 14 janvier 2011. Le Conseil Constitutionnel a joué un rôle dans cette phase de l'histoire tunisienne lorsqu'il a annoncé l'empêchement absolu du Président en ayant recours à l'article 57 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 pour

---

<sup>548</sup>Touzeil-Divina (M) : « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ». In RDP, n° 3, 2012, p. 713.

<sup>549</sup> Voir Kelsen (H) : *Théorie pure du droit* [1934], traduction de Charles. Eisenmann, Paris, LGDJ, 1999, pp. 209-211 et p. 271-272 ; Schmitt (C) : *Théorie de la Constitution*, [1928], traduction de L. Deroche, Paris, PUF, Quadrige, 2008, p. 232. Cité par Touzeil-Divina (M) : « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger » in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 3, 2012, p. 713.

prononcer l'empêchement absolu du Président et maintenir le fil d'une légalité constitutionnelle dans une déclaration qui date du 15 janvier 2011.

757. Dans le même sens, les chambres « représentatives » qui portaient la marque de régime dissous vont se dessaisir de leur pouvoir législatif au profit du Président intérimaire le 9 février 2011. Le Président par intérim annonce le 3 mars 2011 l'élection d'une Assemblée Constituante, l'Etat tunisien entre dans la phase de l'après Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 qui se trouve enterrée définitivement.

758. Le passage à cette phase rend l'idée de l'opposition insensée vue que le choix devient le choix de constituant et l'opposition n'a plus à s'exprimer puisque « *le peuple souverain recouvre sa souveraineté et aucun acteur politique identifié ne peut revendiquer une légitimité révolutionnaire sinon le peuple lui-même* »<sup>550</sup>. Il s'agit de l'instinct révolutionnaire et les appels à l'élection d'une Assemblée constituante deviennent la demande de presque tous les partis politiques. Le président d'honneur et fondateur du PDP, Ahmed Nejib CHEBI s'est toutefois opposé à l'élection d'une Assemblée Constituante et a appelé à une élection présidentielle dans le cadre de la Constitution de 1959.<sup>551</sup>

759. Au Maroc, le processus de réforme et de constitutionnalisation de l'opposition avait l'objectif de contenir une révolution plutôt que la concrétisation constitutionnelle d'une révolution. En effet, la

---

<sup>550</sup> Bras (J.P) : « Le peuple est-il soluble dans la Constitution ? Leçons tunisiennes ». In L'année du Maghreb, n°8, 2012, p. 105.

<sup>551</sup> Gobe (E) : « Tunisie an I : Les chantiers de la transition ». In L'année du Maghreb, n°8, 2012, p. 448.

Constitution de 1<sup>er</sup> juillet 2011 était dans une certaine mesure une conséquence des luttes du mouvement populaire du 20 février 2011<sup>552</sup>.

760. L'opposition est, aujourd'hui, habilitée et outillée afin d'agir juridiquement pour la protection de la Constitution, éventuellement dans sa dimension budgétaire. Dans ce sens, on peut affirmer que l'opposition joue un rôle dans la protection de la normativité budgétaire au niveau constitutionnel à travers le recours à l'instance provisoire de contrôle de projets de lois ou encore le recours à la Cour Constitutionnelle.

### **B. L'opposition est habilitée à protéger la normativité budgétaire**

761. La nouvelle Constitution tunisienne a consacré une avancée remarquable en ce qui concerne la place accordée à l'opposition. L'opposition joue un rôle significatif en matière de protection de la normativité budgétaire vue qu'elle détient désormais la présidence de la commission des finances mais aussi à travers la possibilité de recours devant l'instance provisoire de contrôle de projet des lois ou encore la Cour Constitutionnelle.

762. Cette nouvelle position constitutionnelle de l'opposition a été adoptée par les constituants tunisiens dans la nouvelle Constitution tunisienne de 2014 qui a annoncé un changement radical par rapport à celle de 1959. En effet, l'article 60 de la nouvelle Constitution tunisienne dispose que : « *L'opposition est une composante principale de l'Assemblée des représentants du peuple. Elle jouit des droits lui permettant de mener à bien ses fonctions dans le cadre de l'action parlementaire et lui garantissant la représentativité adéquate et effective dans tous les organes de l'Assemblée ainsi que dans ses*

---

<sup>552</sup> Le mouvement du 20 Février est un mouvement de contestation apparu au Maroc le 20 février 2011 à la suite de la vague de protestations et de révolutions dans d'autres pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient connue sous le nom de « Printemps arabe ».

*activités internes et externes. La présidence de la commission des finances et le poste de rapporteur de la commission des relations extérieures lui reviennent de droit. Il lui revient également, une fois par an, de constituer et présider une commission d'enquête. Il lui incombe de participer activement et de façon constructive au travail parlementaire. ».* Cette disposition peut être qualifiée d'une simple affirmation qui a besoin des mesures opérationnelles qui permettent à l'opposition d'agir.

763. En application de l'article 60 de la Constitution, l'article 87 de règlement intérieur<sup>553</sup> de l'Assemblée de Représentants de Peuple tunisien dispose que la « *Commission des finances, de la planification et du développement, chargée de l'examen des projets, propositions et questions relatifs à :*

- *La monnaie*
- *Les impôts et la fiscalité locale et nationale*
- *Les échanges*
- *L'organisation du secteur financier*
- *Le budget et les plans de développement*
- *Les emprunts et les engagements financiers de l'État*
- *Les activités des entreprises publiques.*

*Elle est présidée par l'un des membres de l'opposition. ».*

764. Ce changement, dans la réflexion des constituants, en ce qui concerne le rôle de l'opposition, est un changement radical qui reflète une nouvelle philosophie constitutionnelle. L'opposition aura

---

<sup>553</sup> Règlement intérieur de l'ARP adopté lors de la séance plénière du lundi 2 février 2015, publié au JORT (version arabe) n° 16 du 24 février 2015.

désormais un rôle positif à jouer dans la confection de la norme juridique en tant qu'expression de la volonté du souverain. En effet, dans la confection de la norme budgétaire la dimension politique est prise en considération parce que la question budgétaire est considérée comme une affaire publique à laquelle doivent participer tous les acteurs de la société. C'est dans ce sens qu'on considère que les finances publiques sont un moyen de démocratisation des sociétés.

765. Dans ce sens, Mohamed MOINDZE note que *« Le budget est, sans doute, l'outil de politique publique le plus important. Il présente les priorités du gouvernement et les moyens dont celui-ci dispose pour atteindre ses objectifs. De par sa nature de représentant de toutes les couches de la société, le Parlement doit veiller, à travers sa fonction de contrôle et de détenteur du « cordon de la bourse » par son pouvoir budgétaire, à ce que le budget voté corresponde aux intérêts de la société tout en tenant compte des ressources disponibles et qu'il soit exécuté de manière responsable et transparente. Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire est gage d'une efficacité de la démocratie, d'une ouverture au public et d'une bonne gouvernance en matière des finances publiques. »*<sup>554</sup>.

766. La reconnaissance de l'opposition et sa dynamisation est en mesure de donner au citoyen la possibilité de participer à la confection et au contrôle de la norme budgétaire non à travers ses représentants politiques mais à travers la société civile qui devient de plus en plus comme une des garanties de l'instauration d'un Etat de droit. L'opposition peut contribuer dans l'éclaircissement des questions budgétaires à travers la fonction qu'occupe dans le processus de l'élaboration de projet de la loi de finances. Elle peut jouer le rôle d'éclaireur à la société civile en matière budgétaire.

---

<sup>554</sup> Moindze (M) : Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement Juillet 2011, <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%C3%B4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%C3%A9taire-1.pdf>

767. Le concept de société civile paraît un peu perplexe. En effet, *« la société civile désigne cet espace flou existant entre la sphère étatique et la sphère politique. Elle se caractérise par plusieurs traits : un retrait par rapport au politique voire même une dénégation du politique, elle est hors de l'État mais en interaction avec lui, souvent le principal interlocuteur, elle présente une pluralité de genres, mais toujours des mouvements de rassemblement et de mobilisation autour d'un objectif ou d'une cause. »*<sup>555</sup>. La société civile est amenée à participer directement à la gestion du pouvoir politique.

768. En Tunisie, l'opposition commence à jouer un rôle assez significatif après 2011 à l'occasion du vote des lois de finances. La loi de finances ne passe plus inaperçue comme autrefois. Les discussions et les oppositions qu'ont connus les projets des lois de finances après la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne militent en faveur de l'activation du rôle de la société civile et sa reconnaissance par les pouvoirs publics agissant dans le domaine financier. On peut citer à titre d'exemple la réunion que le ministre des finances a tenu le 19 janvier 2016 pour fixer un plan de travail interactif avec la société civile<sup>556</sup>.

---

<sup>555</sup> Thiriot (C) : Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali. In *Revue internationale de politique comparée*. 2002/2 (Vol.9) Pages 277 – 295. N° 9 <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-2-page-277.htm>

<sup>556</sup> En effet, à titre d'exemple, le ministre des finances s'est réuni le Mardi 19 Janvier 2016 avec des représentants de la société civile, en vue de négocier les nouvelles dispositions de la loi des finances 2016. La rencontre qui a eu lieu, au siège du ministère à la Kasbah, a été assisté également par les cadres du ministère. Par cette occasion, le ministre a signalé que cette initiative s'inscrit dans le cadre de l'ouverture du ministère sur son environnement économique, dont le but est de concrétiser et consolider le principe de transparence dans l'élaboration des travaux du ministère. Il a ajouté que cette rencontre sera régulière selon un plan de travail stratégique qui sera fixé par les représentants des associations et qui définira la périodicité et les thèmes des prochaines réunions. Suite à l'exposition des mesures de la nouvelle loi des finances, un débat interactif entre les participants a été lancé pour toucher plusieurs axes tels le financement public des associations, la simplification des textes législatifs, le secteur bancaire et financier..

769. Dans le même sens, on peut faire appel à la réaction de la société civile à l'encontre de l'article 61 du projet de la loi de finances pour la gestion 2016 qui prévoit la possibilité d'amnistie des tunisiens coupables de délits de change en cas de restitution des sommes envoyées et du paiement d'une taxe et qui a été présenté par le groupe parlementaire de Nidaa tounès (article controversé 61 portant sur « *une amnistie de change déguisée* »). L'adoption de cet article par les partis majoritaires Nidaa tounès et Ennahdha a suscité une vive polémique dans le pays. La société civile l'a tout simplement rejeté et a demandé son réexamen par l'Assemblée des Représentants de Peuple.

770. Point d'orgue de ces réactions, la centrale syndicale de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), dans un communiqué publié, le 15 décembre 2015, la centrale a qualifié l'article de « *grave précédent* », et de « *violation du principe de l'égalité de tous devant la loi et de la bonne gouvernance* ». Elle y a perçu « *une manière détournée pour faire passer la loi controversée sur la réconciliation économique et financière* ». L'Union Générale Tunisienne du Travail a estimé qu'il constitue une entorse aux principes de transparence, de bonne gouvernance et de justice transitionnelle. L'UGTT a mis en garde contre les répercussions d'une telle mesure sur les investissements et la création d'emploi.

771. Le rôle de l'opposition consolidé par la société civile rend le débat budgétaire au sein de l'Assemblée de Représentants de Peuple plus effectif mais aussi plus riche. Ce débat devient de plus en plus un débat qui attire l'attention de toute la société. La question budgétaire devient de plus en plus une question publique en Tunisie après avoir été pour une longue période une formalité qui attire peu d'attention. Le

---

citoyen tunisien cherche à jouer un rôle plus significatif dans la confection de budget de l'Etat. L'idée d'un budget citoyen devient de plus en plus une idée attractive au niveau national et qu'on essaye d'introduire à travers les institutions financières internationales et les organisations internationales. Le budget citoyen est introduit, en Tunisie, pour la première fois en octobre 2013 en partenariat avec la société civile et avec un financement de l'ONG américaine, l'IBP (l'International Budget Partnership). Ce budget citoyen se propose d'atteindre deux objectifs :

- Le premier objectif est formel et vise à simplifier la lecture du budget de l'Etat à travers une présentation plus simple et un langage accessible à tous les citoyens. Cet objectif reste un objectif difficile à atteindre à cause de la technicité des documents budgétaires.
- Le second objectif tend à informer le contribuable de l'enveloppe budgétaire accordée à sa localité pour financer des projets qui peuvent améliorer son quotidien et son environnement socio-économique. Cet objectif est en mesure de développer le civisme budgétaire tant recherché par les pouvoirs publics tunisiens. S'il est vrai que le budget reste un équilibre général pas une somme d'intérêts locaux, le fait de l'exposer en tant que plan d'action de l'Etat dans le domaine économique et social permet d'attirer encore plus l'attention de citoyen sur les questions budgétaires. Rendre la question budgétaire, une question du quotidien de citoyen est en mesure de développer le civisme financier.

772. Cette expérience de budget citoyen est considérée comme une avancée majeure de la Tunisie sur la voie de la transparence et de l'accès du simple citoyen à l'information budgétaire. Toutefois, si on regarde de près et on regarde les résultats obtenus, on trouve que ce budget citoyen demeure un simple concept théorique. Tout ce bruit qu'on fait sur ce mécanisme relève plus de la propagande improductive que d'une réalité concrète. Ce jugement assez sévère de cette

expérience doit être nuancé parce que la société tunisienne aura besoin de temps pour développer la culture de transparence, c'est une œuvre qui prend beaucoup de temps.

773. Le climat politique a changé vers une reconnaissance de la société civile et de l'opposition mais aussi des mouvements des corps socioprofessionnels qui menaçaient à maintes reprises de la désobéissance fiscale. Cette désobéissance se manifeste à l'occasion de la présentation des projets des lois de finances ces dernières années. A cet égard, on peut citer les contestations qui ont eu lieu à l'occasion de la présentation de projet de la loi de finances pour la gestion 2018 mais aussi la contestation des avocats sur le projet de la loi de finances pour 2017, les professionnels de la consommation sur place concernant la mesure des caisses enregistreuses adoptée par la loi de finances pour 2016 ou encore celles des agriculteurs pour la loi de finances pour 2013. C'est ainsi que la loi de finances, en tant que la norme fondamentale en matière budgétaire, ne passe plus sans bruit comme autrefois mais elle suscite, de plus en plus, des discussions qui favorisent sa protection contre les abus de l'exécutif.

774. Ce climat politique qui favorise l'existence d'un mécanisme de contrôle et de protection de la normativité budgétaire n'a pas existé de la même façon, en Tunisie, ni avec le régime politique bourguibien ni avec celui de BEN ALI. En effet, les institutions représentatives n'étaient que des simples chambres d'enregistrement de la volonté du parti au pouvoir surtout en matière budgétaire. Ces institutions ont été démunies de pouvoirs de contrôle véridiques qui leur permettent de sanctionner la norme budgétaire inconstitutionnelle. Les pouvoirs juridiques sont plutôt faussés par la domination de parti au pouvoir. Ce contrôle politique qui était vidé de sa substance étant donné que l'opposition était démunie de tout pouvoir, a fait du pouvoir exécutif un pouvoir sans concurrent en matière budgétaire en raison de l'éviction de la société civile et du rôle insignifiant du citoyen.

775. Dans ce sens, Eric GOBE écrit que « *Dans la Tunisie du président Ben Ali, les réformes constitutionnelles, introduites dans les années 1990 et au début du nouveau siècle, ont été présentées par les pouvoirs publics comme des aménagements juridiques et politiques visant à approfondir la présence du pluralisme au sein de la représentation nationale et à ancrer la démocratie. Mais dans la réalité, elles ont contribué à instituer un pluralisme entièrement contrôlé, non susceptible de remettre en cause les modalités de reproduction du régime autoritaire. En effet, elles sont conçues de façon à rendre impensable l'éventualité d'une alternance au sommet de l'État tout en permettant aux pouvoirs publics tunisiens de tenir un discours sur la résolution de la Tunisie à approfondir son engagement démocratique. Pour reprendre, la terminologie de Michel Camau, le droit des institutions politiques en Tunisie est caractérisé par « une distorsion entre son univers conceptuel qui est celui du constitutionalisme et la faible teneur juridique de son contenu organisationnel » (Camau, 1979 : 380). Par conséquent, le droit régissant la vie politique tunisienne, contrairement à celui des théoriciens du constitutionalisme ne remplit pas « une fonction d'effective prévision et de garantie » (Camau, 2003 : 151) et ne met pas en place un système de « freins effectifs appliqués à l'action politique et gouvernementale » (Friedrich, 1958 : 64). Dans la mesure où il ne constitue pas une formule de médiation et de représentation des conflits de la société par l'État, mais plutôt « un système de représentation de l'État dans son rapport à la société » (Camau, 1979 : 407), le droit des institutions politiques apparaît alors particulièrement plastique et instable dans la mesure où ce sont les échéances politiques liées à la pérennisation du régime autoritaire qui dictent le rythme et la nature des réformes institutionnelles. »<sup>557</sup>.*

---

<sup>452</sup> Gobe (E) : Plasticité du droit constitutionnel et dynamique de l'autoritarisme dans la Tunisie de Ben Ali  
Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée n°130 2012 paragraphe 1, 2, 3 et 4  
<https://remmm.revues.org/7499>

776. Cette conclusion ne fait que renforcer l'idée que l'opposition en Tunisie n'était qu'un décor institutionnel et jamais une réalité politique palpable. En effet, les partis à l'opposition ne font que jouer le rôle de « vitrine symbolique intérieure et extérieure. »<sup>558</sup>.

777. Le rôle de l'opposition était presque nul au niveau budgétaire et politique tant qu'elle n'a pas une présence significative dans les institutions représentatives. Dans ce sens Céline BRAUN écrit que « L'évolution du système des partis en Tunisie est paradoxale. En effet, depuis 1956, l'espace du débat politique se rétrécit d'autant que le système progresse formellement en conformité avec un système démocratique parlementaire. Si la Tunisie est le premier pays arabe à se doter d'une Constitution dans la deuxième moitié du XIXe siècle (1861), elle ne sera qu'éphémère, et il faudra attendre l'indépendance en 1956 pour que les tunisiens se dotent d'un parlement, et plus d'un siècle - c'est-à-dire jusqu'en 1981 - pour parvenir au pluripartisme. Ce n'est qu'en 1994 que le parlement verra entrer en son sein des partis politiques d'opposition. Pourtant, à l'aube du XXIe siècle, l'état du marché politique laisse penser que ces partis sont inutiles à un éventuel processus de démocratisation : face au tout puissant parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique qui s'est régénéré et rajeuni depuis la fin des années 1980, ils ne jouent qu'un rôle formel, et n'interviennent que très faiblement dans le débat public. Dès lors, la contestation vient d'ailleurs : l'État tunisien, par peur de la légaliser, l'a affrontée bien loin de la sphère parlementaire, dans la rue et l'espace public. D'abord dans son bras de fer avec la gauche dans les années 1970, puis dans ses relations ambiguës mais très dures avec l'islamisme, et enfin depuis la deuxième moitié des années 1990, dans un face-à-face avec les groupes, associations non gouvernementales,

---

<sup>558</sup> Braun (C) : A quoi servent les partis tunisiens ? Sens et contre-sens d'une « libéralisation » politique ; Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n° 111-112 | mars 2006 <https://remmm.revues.org/2862> paragraphe 3

*individualités, issus d'une société civile qui a du mal à exister et reste extrêmement fragilisée. »<sup>559</sup>.*

778. Cette réalité des partis politiques, avant le soulèvement de 2011, a fait que le citoyen est hors du jeu budgétaire ; déjà la Tunisie vient d'être classée 85<sup>ème</sup> sur 100 dans le classement international relatif à la transparence budgétaire établi par «*International Budget Partnership* » (IBP)<sup>560</sup>. Elle a obtenu un score de 11 points sur 100 au niveau de l'indice sur le budget ouvert 2012, au terme d'une enquête axée sur la loi de finances 2011, 1<sup>ère</sup> année de la révolution (17 décembre 2010/14 janvier 2011)<sup>561</sup>.

779. Aujourd'hui, l'opposition est institutionnalisée au niveau de Parlement mais elle a des prolongements au niveau de la société civile. C'est cette opposition qui a activé la justice constitutionnelle en matière budgétaire à travers le recours à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois dans l'attente de la mise en place de la Cour Constitutionnelle tunisienne. C'est ainsi que l'opposition devient une condition nécessaire pour le fonctionnement de la justice constitutionnelle en matière budgétaire. La société civile, par contre, joue un rôle de pression mais ne dispose pas des moyens

---

<sup>559</sup> Braun (C) : A quoi servent les partis tunisiens ? Sens et contre-sens d'une « libéralisation » politique. op cit. Paragraphe 3

<sup>560</sup> L'Enquête sur le Budget Ouvert (Open Budget Survey, OBS), élaborée bi-annuellement par l'International Budget Partnership, a intégré la Tunisie pour la première fois en 2012 dans son classement. Les résultats de l'enquête ont fait l'objet de discussions approfondies entre une délégation spéciale de l'IBP et des hauts cadres du Ministère des Finances et ont été derrière la stimulation d'un certain nombre d'initiatives positives, y compris celle de la publication du Budget Citoyen. Toutefois, ces initiatives demeurent insuffisantes en l'absence de réformes substantielles des lois en vigueur, notamment la Loi Organique du Budget qui constitue une entrave d'ordre structurel à l'application des standards internationaux en matière de transparence et de rédevabilité budgétaire. A court et à moyen terme, l'engagement de la société civile tunisienne sera certes décisif pour que la Tunisie accède au rang des pays les plus avancés dans le classement de l'IBP.

<sup>561</sup><http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-TunisiaCS-French.pdf>

juridiques pour agir. Seul le juge constitutionnel peut sanctionner un projet de loi de finances ou encore une loi de finances qui vient en infraction à la Constitution. Avec la nouvelle Constitution tunisienne, les pères constituants ont essayé de mettre en place une justice constitutionnelle.

## **Paragraphe 2 : L'instauration de la justice constitutionnelle**

780. Le juge constitutionnel est « *régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics.* »<sup>562</sup>. Cette affirmation de Louis FAVOUREU garde toujours sa réalité. Mais il reste à vérifier cette affirmation en matière de la normativité budgétaire. La loi de finances en tant qu'acte budgétaire normatif résultant de l'activité normative des pouvoirs publics est, aujourd'hui, objet de contrôle de constitutionnalité dans les systèmes démocratiques qui reconnaissent l'institution de juge constitutionnel.

781. La reconnaissance de contrôle de constitutionnalité des projets de lois de finances et des lois de finances s'inscrit dans une logique de recherche d'équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat de droit. Le contrôle de la loi de finances en tant que contrôle de la norme budgétaire fondamentale est un contrôle juridique mais qui se déclenche par une saisine politique dans la plupart des cas. Dans ce sens, la question est relevée dans le VII<sup>ème</sup> congrès français de droit constitutionnel en constatant que : « *la loi de finances n'est pas l'objet d'étude du droit constitutionnel substantiel. Les principes budgétaires ne concernent, essentiellement, que la procédure législative : les individus ne sont ni les bénéficiaires ni les destinataires des normes*

---

<sup>562</sup> Favoreu (L) : Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. RDP, 1967, p. 5-120

*financières. Seules les dispositions fiscales contenues dans une loi de finances ont pour destinataires les citoyens, soit parce qu'elles aménagent leurs libertés, soit, le plus souvent, parce qu'elles en déterminent l'égalité de traitement. Au mieux, l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité a posteriori complètera mais ne se substituera pas au contrôle a priori. En matière financière, celui-ci restera même la seule forme de l'examen juridictionnel. Si les non-saisines financières sont si regrettables, et si le déni de justice est si grand, c'est peut-être parce que la saisine politique, en la matière, est juridiquement irremplaçable. »<sup>563</sup>.*

782. La Constitution tunisienne de 27 janvier 2014, considérée comme une Constitution qui cherche à instaurer l'Etat de droit, a essayé de mettre en place un système de protection de la norme constitutionnelle, entre autres budgétaire, à travers l'instauration d'une institution ayant une nature juridictionnelle ; il s'agit de la Cour Constitutionnelle. Cette idée est confirmée par Ahmed ESSOUSSI qui note que « *La Constitution de janvier 2014, reflétant une révolution citoyenne même si ses valeurs ne sont pas toutes consacrées, a commencé à être mise en œuvre pour la construction d'un Etat de droit, d'un Etat démocratique. Ses dimensions financières ne sont un secret pour personne du moment qu'elles sont considérées comme indispensables à la protection des deniers publics et à leur bonne utilisation. »<sup>564</sup>. Un des fondements majeurs d'un Etat de droit ou bien*

---

<sup>563</sup> VII<sup>ème</sup> congrès français de Droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008 – la saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances Alexandre MangiaVillano, Allocataire de recherche, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III in <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/MangiaviTXT.pdf>

<sup>564</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : Démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit. p 222.

d'un Etat démocratique est la mise en place d'une justice constitutionnelle<sup>565</sup>.

783. L'idée de la justice constitutionnelle se présente comme une garantie de respect de la Constitution surtout après la chute d'un régime marqué par la dictature. Cette réalité n'est pas propre à la Tunisie ; elle était le cas aussi du Conseil Constitutionnel français dans ses débuts. En effet, comme d'autres Cours Constitutionnelles en Europe (Allemagne, Italie), le Conseil Constitutionnel français procède du grand traumatisme causé par la montée du fascisme et du nazisme, des ascensions permises par la voie légale. Ces terribles expériences ont justifié la généralisation d'une forme de garantie juridictionnelle de la Constitution, afin de se prémunir contre le retour de tels régimes et d'assurer le respect des droits et des libertés des individus<sup>566</sup>.

784. Dans le même sens, Leila CHIKHAOUI note qu'à l'image de la Pologne, la Tunisie s'est dotée d'une juridiction constitutionnelle dans le contexte d'un régime autoritaire. Le grand défi en Tunisie consiste donc, aujourd'hui, à redessiner les contours d'une institution née sous

---

<sup>565</sup>« La justice constitutionnelle peut être qualifiée de contrepoids juridique et politique » comme l'a noté Rainer ARNOLD dans son intervention intitulé « Justice constitutionnelle : contre-pouvoir politique ou juridique ? In Constitution et contre-pouvoirs. Sous la direction de Rafea BEN ACHOUR. Unité de recherche en droit international, juridictions internationales et droit constitutionnel comparé et La Konrad-Adenauer-Stiftung. P 57.

<sup>566</sup>Ces propos ont été avancés par Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel français dans une conférence / débat ayant pour thème "Contrôle de constitutionnalité et processus électoral", organisée le 13 octobre 2014 à la Bibliothèque nationale de Tunisie, avec la participation de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel français, Malgorzata Pyziak-Szafnicka, membre du Tribunal constitutionnel de Pologne, et Leila Chikhaoui, membre de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité en Tunisie. Une rencontre inscrite au programme du cycle "Penser la transition en Tunisie", proposé par l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC).in <http://www.ambassadefrance-tn.org/Contrôle-de-constitutionnalité-et>

le régime de BEN ALI et dont le rôle sera déterminant dans le succès de la transition politique<sup>567</sup>.

785. Le recours à cette institution constitutionnelle est une institution qui a la mission de donner effectivité à une Constitution nouvellement votée et de contribuer à sa mise en application. Cette mesure donne la preuve de l'intention de contrôle de constitutionnalité chez les constituants.

### **A.L'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois**

786. Le choix ou encore l'option à la solution provisoire de l'institution d'une instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi n'était pas une solution convaincante dans cette phase de refondation de l'Etat. A cet égard, Ahmed ESSOUSSI écrit qu' « *On peut, bien entendu, s'interroger sur ce choix qui ne paraît en aucune manière logique car la manière qui est choisie semble être incompréhensible. Comment vouloir instituer une instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité alors même qu'il aurait été bien plus logique d'instituer la cour constitutionnelle d'autant plus que ses attributions en font une institution dont le rôle sera déterminant pour la mise en place des institutions démocratiques du pays ? Par quelle logique a-t-on voulu retarder l'institution de la cour alors même que l'Assemblée constituante a bien imposé sa volonté en continuant à légiférer ?* »<sup>568</sup>.

---

<sup>567</sup> Chikhaoui (L) : débat ayant pour thème « Contrôle de constitutionnalité et processus électoral », organisée le 13 octobre 2014 à la Bibliothèque nationale de Tunisie, avec la participation de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel français, Malgorzata Pyziak-Szafnicka, membre du Tribunal constitutionnel de Pologne, et Leila Chikhaoui, membre de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité en Tunisie. Une rencontre inscrite au programme du cycle "Penser la transition en Tunisie", proposé par l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC).in <http://www.ambassadefrance-tn.org/Controle-de-constitutionnalite-et>

<sup>568</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit .pp 221-222.

Cet auteur continue dans ce même sens, en écrivant que « *Voulaient-on d'une instance provisoire considérée plus à même d'être davantage indulgente vis-à-vis des premiers textes qui lui seraient déférés ? A-t-on voulu retarder la mise en place d'une institution appelée à jouer un rôle déterminant dans la concrétisation de l'équilibre entre responsabilité et liberté, entre respect du droit et des libertés et les nécessités de la gestion politique.* »<sup>569</sup>. Pourtant illogique, cette institution constitutionnelle a été créée conformément à l'article 148 point 7 de la Constitution qui dispose qu' « *Au cours des trois mois qui suivent la promulgation de la Constitution, l'Assemblée nationale constituante crée par loi organique une instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi, composée comme suit :*

- *le Premier Président de la Cour de cassation, Président,*
- *le Premier Président du Tribunal administratif, membre,*
- *le Premier Président de la Cour des comptes, membre,*
- *trois membres ayant une compétence dans le domaine juridique, désignés respectivement et à titre égal par le Président de l'Assemblée nationale constituante, le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Les tribunaux sont réputés incompétents pour contrôler la constitutionnalité des lois. Les fonctions de l'Instance prennent fin dès la mise en place de la Cour constitutionnelle. ».*

787. Cette instance a été créée par la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014<sup>570</sup>, suite à son adoption par l'Assemblée Nationale Constituante. Pour que cette institution exerce sa mission en tant que garante de la Constitution, il faut que sa composition respecte le

---

<sup>569</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit .pp 221-222.

<sup>570</sup> Voir Loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014, relative à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi. Le JORT N° 32 de Mardi 22 avril 2014. p 939.

principe de l'impartialité et que ses attributions permettent d'assurer la mission de protection de la Constitution à travers une procédure qui respecte le principe du contradictoire.

## **I. La composition de l'instance**

788. La loi organique relative à l'instance dispose, dans son article 4, que « *L'instance se compose comme suit :*

- *le premier président de la cour de cassation : président,*
- *le premier président du tribunal administratif : membre et premier vice-président,*
- *le premier président de la cour des comptes, membre et deuxième vice-président,*
- *trois membres ayant une compétence dans le domaine juridique désignés respectivement à titre égal par le président de l'assemblée nationale constituante ou l'assemblée des représentants du peuple, le Président de la République et le Chef du gouvernement.*

*Les membres ayant une compétence dans le domaine juridique sont désignés dans un délai maximum d'une semaine à compter de la date d'adoption de la présente loi. Ils sont nommés par arrêté Republicain ou par décret Présidentiel. »<sup>571</sup>.*

789. Cette composition est déterminée dans l'objectif de garantir l'impartialité de cette Instance. Le texte de la loi organique relative à

---

<sup>571</sup> En application de l'article 4 cette instance se compose du 1er président du tribunal de cassation Ibrahim Mejri (président), du 1<sup>er</sup> président du tribunal administratif Fawzi Ben Hamed (membre et 1er vice-président) et du 1er président de la cour des comptes Abdellatif Kharrat (membre et 2e vice-président). Trois spécialistes en droit ont été, également, choisis pour faire partie de l'équipe. Il s'agit de Sami Jerbi (désigné par le président provisoire de la République), Leila Chikhaoui, candidature défendue par le président de l'Assemblée nationale constituante (ANC), et Lotfi Tarchouna proposé par le chef du gouvernement.

l'Instance a essayé de garantir toutes les conditions nécessaires pour satisfaire cet objectif. A cet effet, l'article 5 de cette loi dispose que « *Les membres désignés ayant une compétence dans le domaine juridique doivent avoir une expérience d'au moins vingt ans et répondre aux conditions d'intégrité, d'indépendance et d'impartialité. Le membre de l'instance doit également répondre aux conditions suivantes :*

- *ne pas être membre du gouvernement au moment de sa désignation,*
- *ne pas être membre de l'Assemblée nationale constituante ou l'assemblée des représentants du peuple,*
- *ne pas avoir occupé un poste de responsabilité au sein d'un parti durant les cinq ans précédant sa désignation,*
- *ne pas avoir été membre des gouvernements d'avant le 14 janvier 2011 ou un ex-membre de la chambre des députés, de la chambre des conseillers ou du conseil constitutionnel,*
- *ne pas avoir occupé un poste de responsabilité au sein de parti du rassemblement constitutionnel démocratique dissous. ».*

790. Cette disposition vise l'impartialité<sup>572</sup> de l'institution de contrôle et essaye de rompre avec l'expérience de l'avant 14 janvier 2014. Cette

---

<sup>572</sup> Le principe d'impartialité et l'indépendance de juge est un thème qui a préoccupé la doctrine de l'après 14 janvier 2011. Dans ce sens une conférence est tenue à Tunis le 25-27 mars 2014 qui est la quatrième conférence régionale de juristes francophones ayant pour thème « L'Etat de droit et l'état du droit : Le procès équitable ». En effet, Essam FARAG dans son intervention intitulée « Les juges et le procès équitable ». Dans tous les pays, les magistrats contribuent grandement à stabiliser la balance des pouvoirs et leur action peut renforcer la confiance du public dans l'intégrité de l'État. Le droit à un tribunal compétent, indépendant et impartial est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (Article 10) et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Article 14), ainsi que dans des instruments régionaux tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Article 6), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Article 8). La charte Africaine des droits de l'homme et des peuples contient une disposition sur l'indépendance judiciaire dans son article 26 : « Les états

angoisse du retour de l'autoritarisme a porté atteinte au principe d'égalité au niveau de la nomination des juges qui siègent à l'instance.

791. Pour garantir l'impartialité, les constituants ont exigé encore des membres de l'instance de ne pas être ni membre ni président de la Cour Constitutionnelle. En effet, l'article 6 dispose que « *le président et les membres de l'instance n'ont pas le droit d'occuper le poste de président ou de membre de la Cour Constitutionnelle.* ».

792. Cette interdiction vise la non-instrumentalisation de la candidature dans l'instance pour des objectifs politiques. Cette interdiction était sévèrement critiquée par Leila CHIKHAOUI, membre de l'instance qui se pose la question « *De quoi avons-nous peur, cher législateur constituant ? Que ces six membres ès qualités ou désignés ne «s'incrument» dans la future Cour Constitutionnelle composée de douze membres désignés par les pouvoirs publics en place à ce moment-là conformément aux dispositions de l'article 118 de la Constitution ?* »<sup>573</sup>.

793. En l'absence d'un code de déontologie<sup>574</sup> qui peut garantir l'impartialité du juge et de l'instance juridictionnelle, la loi organique

---

parties à la présente charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux ». in [http://www.iedja.org/wp-content/uploads/pdf/r%C3%A9sum%C3%A9s\\_interventions\\_Tunis.pdf](http://www.iedja.org/wp-content/uploads/pdf/r%C3%A9sum%C3%A9s_interventions_Tunis.pdf)

<sup>573</sup> Chikhaoui (L) : « Pourquoi j'ai accepté de siéger à l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi ? » La Presse de Tunisie du 04 - 05 - 2014.

<sup>574</sup> Cette question a préoccupé l'opinion publique. Dans ce sens, « *A la Révolution, le problème de l'indépendance du juge s'est posé avec acuité, car le problème d'ascendant de l'exécutif, a été le plus préoccupant durant ces années post-révolutionnaires et jusqu'à ce que fut votée la nouvelle Constitution. Celle-ci a consacré le principe l'indépendance du juge, et porté création d'un nouveau Conseil Supérieur de la Magistrature ainsi qu'une Cour Constitutionnelle. Entre-temps un code de déontologie de la magistrature a été mis au point par l'exécutif et contesté par les membres de la composante civile dont des magistrats, des juristes et des membres d'associations de défense des droits et des libertés. Il ne sera pas promulgué et il est donc tombé en désuétude avec l'avènement de la deuxième République et la création de l'Instance provisoire de l'Ordre judiciaire. Celle-ci est venue à la rescousse de l'indépendance de la magistrature, afin de procéder*

relative à l'instance a exigé des membres de l'instance de prêter, devant le Président de la République, avant de prendre fonction, le serment suivant : « *Je jure par dieu tout puissant de remplir mes fonctions à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi en toute loyauté et fidélité, de m'acquitter de mes devoirs en toute impartialité et indépendance, d'observer les dispositions de la constitution et le secret des délibérations et du vote.* »<sup>575</sup>. Ce souci d'impartialité gouverne toute la loi organique relative à l'instance afin que l'instance assure sa compétence.

## II. La compétence de l'instance

794. L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n°2014-14 du 18 avril 2014 dispose qu' « *Il est créé, en vertu de la présente loi organique, une instance juridictionnelle provisoire indépendante chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi, dénommée « l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi », citée ci-après « l'instance ».* ». Cette instance effectue un contrôle préalable de la loi. Elle contrôle la constitutionnalité de la norme législative avant son insertion dans l'ordre normatif. C'est un contrôle préventif.

795. Cette Instance a pour mission de contrôler la constitutionnalité des projets de lois sur demande du Président de la République, du Chef du gouvernement ou de trente députés au moins selon l'article 3 de la loi organique relative à l'instance<sup>576</sup>. La compétence de l'instance est

---

*à des nominations des juges selon des critères d'objectivité et de loyauté, et loin de toute influence partisane, et de tout ascendant quel qu'il soit.* ». Cet article est publié le 18 janvier 2015 dans Le Temps Tunisie (<http://www.letemps.com.tn>) L'indépendance de la Justice entre impartialité et neutralité : Pour une charte de déontologie des magistrats Ahmed NEMLAGHI.

<sup>575</sup> L'article 7 de la loi organique n° 2014-14 du 18 avril 2014 relative à l'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi. JORT N° 32 de Mardi 22 avril 2014. p 939.

<sup>576</sup> L'article 3 dispose que : « *L'Instance procède au contrôle de constitutionnalité des projets de loi sur demande du Président de la République, du Chef du gouvernement ou de trente députés au moins.* ».

limitée au projet des lois. En effet, le constituant a opté pour un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'action<sup>577</sup>, comme c'est le cas en France et dans la plupart des Etats européens.

796. Ce système met en application les idées normativistes de l'Ecole de Vienne de la théorie pure du droit, dont Hans Kelsen était le principal promoteur. La compétence de contrôler la constitutionnalité des lois est confiée de manière exclusive à une juridiction indépendante par rapport aux autres institutions de l'Etat et qui connaît seule des questions de nature constitutionnelle.

797. En tant que loi, la loi de finances relève de la compétence de l'Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité de Projet de Lois. En effet, malgré l'importance stratégique des lois de finances, elles restent des lois qui doivent être soumises au contrôle constitutionnel, comme n'importe quelle autre loi. C'est une garantie de l'Etat de droit.

798. Le caractère particulièrement sensible mais aussi singulier de la matière budgétaire explique, ensuite, que, dans les faits, les différentes lois de finances sont quasi-systématiquement déferées devant le juge constitutionnel par l'opposition parlementaire dans le système français. Cette réalité commence à s'instaurer en Tunisie. En effet, l'Instance Provisoire de Contrôle de Projet de Lois a été saisie à l'occasion de la loi de finances pour la gestion 2015 par le Président de la République Mohamed Moncef MARZOUKI et à l'occasion de la loi de finances pour la gestion 2016 par 31 députés de l'opposition. En effet, quatre articles de la loi de finances 2015 (11, 12,13 et 28), pour lesquels la présidence de la République avait déposé des recours auprès de

---

<sup>577</sup> Depuis son établissement jusqu'au 17 octobre 2017, l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois a traité 18 recours.

l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de loi, sont déclarés non conformes à la Constitution tunisienne.

799. Le 15 décembre 2015, l'Instance a été saisie à l'occasion de la loi de finances pour la gestion 2016. En effet, 31 députés à l'Assemblée des Représentants du Peuple ont déposé auprès de l'Instance, un recours pour non-constitutionnalité du projet de loi de finances pour l'exercice 2016. Le pourvoi concerne les articles 46, 47, 59, 60, 61, 64, 74, 75, 82 et 85 du projet de loi des finances pour l'exercice 2016. L'instance a tranché dans l'affaire par sa décision qui date du 22 décembre 2015<sup>578</sup> après avoir décidé le 21 décembre 2015 le refus de l'examen de constitutionnalité de projet de la loi de finances 2016 en urgence<sup>579</sup> en considérant que le temps accordé est suffisant pour vérifier la constitutionnalité de projet.

800. La lecture de la décision de l'instance nous permet d'affirmer que l'Instance a confirmé la tendance du conseil constitutionnel tunisien envers les cavaliers budgétaires. A cet effet la décision du 22 décembre 2015 a déclaré l'inconstitutionnalité de la disposition 46 de projet de la loi de finances pour la gestion 2016, en se référant aux articles 66 de la Constitution de 2014 et des articles 1 et 26 de la loi organique de budget de 1967. Dans cette même décision l'instance va au delà de la sanction des cavaliers budgétaires pour sanctionner l'article 47 d'inconstitutionnalité en recourant aux articles 10, 15 et 21 de la Constitution.

801. En outre, l'Instance à fait référence à des principes constitutionnels pour fonder sa décision. En effet, dans la décision du 22 décembre 2015, l'Instance s'est référé aux principes

---

<sup>578</sup> Décision de l'Instance Provisoire du Contrôle de la Constitutionnalité des Projets de le JORT du 25 décembre 2015 n°103 p 3544.

<sup>579</sup> Décision de l'Instance Provisoire du Contrôle de la Constitutionnalité des Projets de Loi n° 2015-1 du 21 décembre 2015, concernant la demande de l'examen en urgence Journal Officiel de la République Tunisienne N° 103 du 25 décembre 2015 p 3097.

constitutionnels introduits dans le préambule de la Constitution de 2014 tel que le principe de régime républicain démocratique et participatif ou encore le principe de rupture avec la corruption.

802. Ce recours témoigne du rôle positif de l'opposition mais aussi de la volonté des institutions constitutionnelles à protéger la Constitution dans sa dimension budgétaire. En effet, cette nouvelle expérience pour la Tunisie nous fait croire que la Cour Constitutionnelle qui va être permanente sera aussi audacieuse que l'instance provisoire ; cette instance qui a instauré une nouvelle tradition juridique qu'on espère fonder dans la nouvelle culture institutionnelle et constitutionnelle tunisienne. Une jurisprudence constitutionnelle en matière budgétaire commence à s'instaurer et un bloc de constitutionnalité commence à se tracer.

803. Cette expérience prouve la nouvelle tendance des institutions constitutionnelles tunisiennes envers la protection de la normativité budgétaire. Examiner le contrôle de constitutionnalité des lois de finances suppose, alors, que l'instance se penche sur deux problèmes. Le premier concerne les normes à l'aune desquelles elle va juger la loi de finances alors que le deuxième point est relatif à la portée du contrôle opéré.

804. Concernant le premier point, les deux grands textes utilisés sont la Constitution y compris son préambule et les différents textes fondamentaux auxquels celui-ci renvoie. Ensuite, il y a la loi organique de budget puisque l'article 66 de la Constitution prévoit que les lois de finances sont adoptées dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Le deuxième point est relatif à la portée du contrôle opéré par le juge constitutionnel. Celle-ci peut s'apprécier tant au regard des degrés de son contrôle, dans la mesure où celui-ci varie selon la catégorie de lois de finances en cause, que de la sanction encourue par la loi de finances en cas de grief avéré d'inconstitutionnalité puisque les décisions du juge constitutionnel

peuvent aller de la censure de quelques articles à l'annulation de la loi de finances dans son ensemble.

805. L'instance provisoire va continuer à exercer ses attributions jusqu'à la mise en place de la Cour Constitutionnelle comme le prévoit l'article 26 de la loi organique. La loi organique relative à la cour est promulguée mais l'institution n'est pas encore créée.

## **B. La Cour Constitutionnelle**

806. La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 vise à asseoir les bases de l'Etat de droit à travers la garantie des droits universels de l'Homme et la consécration d'un régime politique basé sur l'équilibre des pouvoirs. Cet objectif ne peut être mis en œuvre si cette Constitution ne prévoit pas des mécanismes de protection. Dans cette logique et afin de donner aux valeurs et principes reconnus par la Constitution de 2014 leur dimension pratique, celle-ci a prévu la création d'une Cour Constitutionnelle chargée de s'assurer de la conformité des textes de lois à la norme suprême<sup>580</sup>.

807. Cette nouvelle institution aura la charge de mettre en application la Constitution tunisienne et de la protéger dans toutes ses dimensions entre autre sa dimension budgétaire. En effet, le rôle attendu de la Cour Constitutionnelle est aussi important ; elle conditionne la réussite de la mise en vigueur de la nouvelle Constitution tunisienne. C'est dans ce sens que : *« L'institution d'une justice constitutionnelle est devenue un élément consubstantiel à l'État de droit et un puissant facteur d'équilibre de la démocratie. En ce sens, la justice constitutionnelle constitue un point de référence*

---

<sup>580</sup> Voir le colloque sur La future cour constitutionnelle tunisienne, entre le modèle kelsénien et le modèle américain de justice constitutionnelle ” un colloque tenu le 30 septembre 2015 à Tunis et organisé par la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) et l'Association tunisienne de droit constitutionnel comparé et de droit international (ATDCCDI)

*incontournable du nouveau constitutionnalisme qui y voit un pilier central de l'architecture institutionnelle des constitutions modernes.*».<sup>581</sup> Cette vision ne manque pas aux pères constituants de la deuxième Constitution tunisienne.

808. C'est ainsi que la nouvelle Constitution tunisienne a fait ou encore a voulu rompre avec les pratiques de l'avant transition constitutionnelle<sup>582</sup> afin d'instituer un Etat de droit.

---

<sup>581</sup> Rapport le nouveau constitutionnalisme : une nouvelle forme de processus constituant. © Democracy Reporting International (DRI), novembre 2012 [http://democracy-reporting.org/files/dri-rapport\\_fr\\_nouveau\\_constitutionnalisme\\_2012-11.pdf](http://democracy-reporting.org/files/dri-rapport_fr_nouveau_constitutionnalisme_2012-11.pdf).

<sup>582</sup> « *La Constitution de 1959 disparaît donc avec la transition constitutionnelle de 2011-2014, matérialisée par la loi constitutionnelle du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, fruit de la transition démocratique qui a lieu tout au long de l'année 2011. Cette transition, en Tunisie, semble s'être effectuée en trois temps, guidés, force est de le constater, par les revendications populaires. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel constate la vacance du pouvoir dans une déclaration du 15 janvier 2011, le président Ben Ali ayant pris la fuite suite aux semaines révolutionnaires du mois de décembre 2010. S'en suivent alors plusieurs mois de confusion 2 constitutionnelle durant laquelle l'article 57 de la Constitution moribonde n'est que partiellement respecté. En effet, si le président de la chambre des députés assure bien l'intérim conformément au premier alinéa de l'article 57, il paraît impossible aux autorités provisoires de respecter le délai de 60 jours pour organiser de nouvelles élections présidentielles, comme l'expliquent Rafaâ Ben Achour et Sana Ben Achour dans la Revue française de droit constitutionnel. La date du mois de juillet est alors annoncée au lieu du mois de mars constitutionnellement prévu. S'en suit l'édiction de plusieurs décrets-loi élaborés par le gouvernement intérimaire afin d'organiser provisoirement le fonctionnement des pouvoirs publics. On peut citer à titre d'exemple celui du 23 mars 2011 ou celui du 18 février 2011 portant création d'une Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique. Dans un second temps, suite à de nouveaux événements révolutionnaires, la rue réclamant une nouvelle Constitution, il est décidé d'organiser pour le mois de juillet l'élection d'une Assemblée nationale constituante (l'ANC), supervisée par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) issue du décret-loi du 18 février 2011. Après de longues tractations avec l'ensemble des partis politiques pour organiser un scrutin le plus transparent et pluraliste possible, l'élection de l'ANC au suffrage universel direct a finalement lieu le 23 octobre 2011. La force politique majoritaire avec 89 sièges sur 217 se trouve alors être le parti Ennahda, présenté comme islamiste modéré. Enfin, dans un troisième temps, cette transition démocratique finit par déboucher sur une transition constitutionnelle matérialisée par l'adoption par l'ANC, le 16 décembre 2011 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, abrogeant, par son article 27, les décrets-lois des mois précédents et suspendant la Constitution du*

809. Le juge constitutionnel, en Tunisie, est aujourd'hui habilité à protéger la normativité budgétaire et à instaurer ainsi un ordre normatif budgétaire. Cette habilitation constitutionnelle doit être appréciée et vérifiée dans sa mise en place. Dans ce sens, on s'est interrogé sur cette Constitution qui est « *Démocratique, progressiste, elle est le fruit d'un large consensus politique. Reste à savoir désormais si elle pourra être mise en pratique avec succès.* »<sup>583</sup>. Cette interrogation est aussi valable pour les institutions constitutionnelles nouvellement mises en place afin qu'elles ne soient pas une chimère juridique ou encore un décor institutionnel sans effets juridiques mais plutôt elles garantissent la réalité et l'effectivité des ses dispositions parmi lesquelles la Cour Constitutionnelle.

810. A cet effet, la Constitution tunisienne a prévu l'institution d'une Cour Constitutionnelle dans son article 118 qui dispose que : « *La Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle indépendante, composée de douze membres, compétents, dont les trois quarts sont spécialisés en droit et ont une expérience de vingt ans au moins. Le Président de la République, l'Assemblée des Représentants du Peuple et le Conseil supérieur de la magistrature désignent chacun quatre membres dont les trois quarts sont spécialisés en droit. Les membres de la Cour constitutionnelle sont désignés pour un mandat unique de 9 ans. Un tiers des membres de la Cour constitutionnelle est renouvelé tous les trois ans. Il est remédié à la vacance dans la composition de la Cour en suivant les procédures de désignation, en tenant compte des*

---

*1er juin 1959. Cette transition constitutionnelle va durer du 16 décembre 2011 au 26 janvier 2014, date à laquelle la nouvelle Constitution tunisienne est adoptée.* » La consécration des libertés religieuses par le Constitution tunisienne du 26 janvier 2014. Elie Guerrero, in [http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLF/F-guerrero\\_T2.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLF/F-guerrero_T2.pdf)

<sup>583</sup> Pickard (D) : La mise en place de la nouvelle Constitution tunisienne. Dossier : des révolutions aux constitutions. Annuaire IEMed. de la Méditerranée 2014. [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/anuari-2014/Pickard\\_Constitution\\_Tunisie\\_Annuaire\\_IEMed\\_2014.pdf/](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/anuari-2014/Pickard_Constitution_Tunisie_Annuaire_IEMed_2014.pdf/)

*spécialités et des autorités de nomination. Les membres de la Cour élisent un Président et un vice-président parmi leurs membres spécialisés en droit. ».* Cette disposition était très attendue pour instaurer la deuxième République sur des fondements constitutionnels modernes et donner à la Constitution sa réalité à travers la reconnaissance, à la justice constitutionnelle, le pouvoir de protéger les dispositions constitutionnelles en matière budgétaire.

811. Le texte de la Constitution a reconnu expressément la compétence de la cour pour contrôler le projet des lois de finances dans son article 66 qui dispose que : *« La loi fixe les recettes et dépenses de l'État conformément aux conditions édictées par la loi organique du budget. L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte les projets de loi de finances et la clôture du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget. Le projet de loi de finances est présenté à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre et il est adopté au plus tard le 10 décembre. Au cours des deux jours succédant l'adoption du projet, le Président de la République peut le renvoyer à l'Assemblée pour une seconde lecture. Dans ce cas, l'Assemblée se réunit pour un deuxième examen du projet durant les trois jours suivant l'exercice du droit de renvoi. Au cours des trois jours suivant l'adoption du projet en seconde lecture après renvoi ou après l'expiration des délais d'exercice du droit de renvoi, les parties mentionnées dans le premier tiret de l'article 120 peuvent soulever l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi de finances devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci rend sa décision dans un délai de cinq jours à compter de la date du recours. Si la Cour constitutionnelle décide de l'inconstitutionnalité du projet, elle transmet sa décision au Président de la République qui la transmet à son tour au Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Cette procédure ne dépasse pas deux jours à compter de la date de la décision de la Cour.*

*L'Assemblée adopte le projet au cours des trois jours à compter de la réception de la décision de la Cour constitutionnelle.*

*Si la constitutionnalité du projet est confirmée ou si le projet est adopté en seconde lecture après renvoi, en cas d'expiration des délais. De recours pour inconstitutionnalité et des délais de l'exercice du droit de renvoi, le Président de la République promulgue le projet de loi de finances dans un délai de deux jours. Dans tous les cas de figure, la promulgation se fait avant le 31 décembre. Si le projet de loi de finances n'est pas adopté avant le 31 décembre, il est possible de l'exécuter, en matière de dépenses, par tranches de trois mois renouvelables par décret présidentiel. Les recettes sont perçues selon les lois en vigueur. ».* Cet article, outre qu'il reconnaît la Compétence de la Cour Constitutionnelle en matière de contrôle de projet de lois de finances, prévoit que, désormais, le calendrier budgétaire doit prendre en considération l'alternative de recours devant la Cour Constitutionnelle.

812. L'article 66 s'intègre dans le chapitre III relatif au pouvoir législatif, il est relatif à la loi de finances et non à la Cour Constitutionnelle. C'est plutôt l'article 120 de la Constitution qui fonde la compétence de contrôle de constitutionnalité lorsqu'il dispose que *« La Cour constitutionnelle est seule compétente pour contrôler la constitutionnalité :*

- *des projets de loi, sur demande du Président de la République, du Chef du Gouvernement ou de trente membres de l'Assemblée des représentants du peuple. La Cour est saisie dans un délai maximum de sept jours à compter de la date d'adoption du projet de loi ou de la date d'adoption du projet de loi amendé, après renvoi par le Président de la République ;*
- *des projets de loi constitutionnelle que lui soumet le Président de l'Assemblée des représentants du peuple conformément à ce qui est prévu à l'article 144 ou pour contrôler le respect des procédures de révision de la Constitution ;*

- *des traités que lui soumet le Président de la République avant la promulgation du projet de loi relatif à l'approbation de ces traités ;*
- *des lois que lui renvoient les tribunaux, suite à une exception d'inconstitutionnalité soulevée par l'une des parties, dans les cas et selon les procédures prévus par la loi ;*
- *du règlement intérieur de l'Assemblée des représentants du peuple que lui soumet le Président de l'Assemblée.*
- *La Cour exerce les autres attributions qui lui sont conférées par la Constitution. ».*

813. La lecture des articles 66 et 120 de la Constitution permet de constater que le contrôle de constitutionnalité des projets des lois de finances ou de lois de finances est reconnu et traité d'une façon spécifique.

814. La reconnaissance de la compétence de la Cour Constitutionnelle dans le domaine de contrôle des lois de finances est encore confirmée par la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle.<sup>584</sup> En effet, l'article 45 de cette loi fonde la possibilité de recours contre le projet de la loi de finances sans pour autant apporter des précisions concernant le type des lois de finances. L'absence de telles précisions peut être interprétée en faveur de la compétence générale de la cour dans le domaine de lois de finances c'est-à-dire que tous les projets de lois de finances peuvent faire l'objet de contrôle de constitutionnalité. Il s'agit du projet de loi de finances initiale, rectificative et même la loi de règlement. Le même article annonce un délai spécifique de recours pour inconstitutionnalité contre le projet de la loi de finances. Ce délai est de trois jours à compter de la date du vote du projet par l'Assemblée des Représentants de Peuple.

---

<sup>584</sup> La loi organique n°50 pour l'année 2015 qui date du 3 décembre 2015. JORT n°98 du 8 décembre 2015. p 3379.

Cette spécificité est encore confirmée dans les articles 49, 50 et 53 de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle.

815. La Cour Constitutionnelle est aussi compétente pour le contrôle non seulement de projet de la loi de finances mais de la loi de finances même. L'article 54 de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle, en application de l'article 120 de la Constitution, instaure le principe de contrôle de lois en vigueur en faisant recours à la notion de droit applicable au litige. Cette possibilité peut être évoquée surtout à l'occasion de l'application des dispositions fiscales insérées dans une loi de finances. Le contribuable peut évoquer l'inconstitutionnalité d'une disposition fiscale introduite dans une loi de finances en vigueur. C'est un contrôle par voie d'exception.

816. La reconnaissance de la compétence de la Cour Constitutionnelle dans le domaine de contrôle des lois de finances exige une relecture de la procédure budgétaire à la lumière de la procédure de contrôle de constitutionnalité de projet de lois de finances. Un projet d'une nouvelle loi organique de budget est délibéré par le conseil des ministres en date de 13 novembre 2015 et soumis au pouvoir législatif le 20 novembre 2015. Jusque aujourd'hui, ce projet n'est pas encore discuté. C'est une façon d'annoncer que la question de la réglementation budgétaire n'est pas une priorité pour cette Assemblée des Représentants de Peuple.

817. La loi organique de budget, constitution budgétaire de l'Etat, est la norme de référence à laquelle doit se conformer la loi des finances pour qu'elle ne soit pas entachée d'inconstitutionnalité.

818. La loi organique de budget est un texte d'application de la Constitution qui comporte aussi des principes budgétaires qui servent de norme de référence pour le juge constitutionnel. La Cour Constitutionnelle a pour mission la protection de la loi organique de budget en tant que constitution budgétaire de l'Etat tunisien et

fondement d'un ordre normatif budgétaire. La question qu'on se pose à ce niveau est la suivante : la Cour Constitutionnelle aura-t-elle le même rôle qu'a joué et joue encore le Conseil Constitutionnel français ?

819. Le Conseil Constitutionnel est considéré par Michel DE VILLIERS comme juridiction financière. En effet, il note que « *Juridiction constitutionnelle, le Conseil Constitutionnel doit être aussi considéré comme une juridiction financière. Sa contribution à la définition des principes du droit des finances publiques et de leurs procédures de mise en œuvre est substantielle et s'enrichit chaque année des décisions qu'il rend sur les différents textes de lois de finances, initiales ou rectificatives, dont il est quasi systématiquement saisi.* »<sup>585</sup>. Ce rôle est attendu de la Cour Constitutionnelle tunisienne ainsi que de sa jurisprudence, déjà l'Instance Provisoire de Contrôle de Constitutionnalité de Projet des Lois a commencé à instituer une jurisprudence en matière budgétaire qui ne peut que se développer dans un régime politique qui reconnaît à l'opposition un rôle.

820. Le juge constitutionnel est appelé à protéger l'ordre normatif budgétaire contre toute infraction mais aussi de l'enrichir. C'est, dans ce sens, que Jacques Arrighi DE CASANOVA affirme tout en parlant du rôle normatif du conseil constitutionnel français : « *Que le Conseil constitutionnel exerce un certain pouvoir normatif, comme toute juridiction suprême est naturellement appelée à le faire, voilà qui n'est guère contestable. Sans doute n'est-il pas à cet égard dans la même situation que le Conseil d'État, qui a élaboré par voie jurisprudentielle des pans entiers d'un droit administratif dont les lois et règlements ne fournissaient pas la matière : dans sa mission de contrôle de la constitutionnalité des lois, le juge constitutionnel s'appuie au contraire*

---

<sup>585</sup> De Villiers (M) : Jurisprudence constitutionnelle. Le conseil constitutionnel, juridiction financière. Revue administrative 1983 n°211 p 139.

*sur des normes de référence écrites et circonscrites à ce que contient la Constitution, y compris son Préambule. »<sup>586</sup>.*

821. Dans le même sens et tout en parlant du rôle de Conseil Constitutionnel français, Louis FAVOREU note qu'il « *est chargé de régulariser et de guider l'activité des autorités ayant reçu pouvoir de créer des normes. Organe régulateur, il n'est pas en principe organe normateur. Mais, à l'occasion de l'exercice de sa fonction de régulation, il est logiquement amené à poser des principes, à formuler des règles sur le fond. »<sup>587</sup>.*

822. Ce rôle confirmé du Conseil Constitutionnel français est attendu de la Cour Constitutionnelle tunisienne surtout dans une phase de transition et de refondation des institutions constitutionnelles. Afin que la Cour Constitutionnelle joue un rôle comparable au Conseil Constitutionnel français, il faut qu'elle jouisse d'une compétence et des pouvoirs similaires. La question qui se pose concernant la Cour Constitutionnelle est relative à sa compétence et à ses pouvoirs en matière budgétaire.

823. En se référant à la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle, on constate qu'elle a une compétence en matière de contrôle de projet des lois et des lois mais attribuer une compétence n'est pas suffisant si l'institution n'est pas assez outillée par des pouvoirs qui lui permettent d'assurer sa fonction et surtout si elle ne se saisit pas elle-même de ses compétences par la mise en place d'une jurisprudence audacieuse.

---

<sup>586</sup> Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 24 Dossier : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel - juillet 2008 Nouveaux Cahiers du Conseil Cahier n° 24 Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51747.pdf>

<sup>587</sup> Favoreu (L) : Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. RDP 1967 p 62.

## I. La compétence de la Cour Constitutionnelle en matière budgétaire

824. La compétence de la Cour Constitutionnelle est une compétence qui a été réglemantée par la Constitution ce qui prouve à la fois l'importance de cette institution mais aussi l'insistance des pères constituants sur la réglementation de cette institution qui se présente comme la garantie réelle de la bonne application de la nouvelle Constitution tunisienne. A cet effet, la Constitution consacre le titre II du chapitre V, relatif au pouvoir juridictionnel, à la Cour Constitutionnelle. Sept articles composent ce titre. Ils se rapportent à sa composition, ses compétences, les effets de l'inconstitutionnalité reconnue par une décision, la procédure de renvoi suite à une déclaration d'inconstitutionnalité et les délais dans lesquels la Cour doit statuer. En effet, comme le note Xavier PHILIPPE, *« l'introduction d'une véritable Cour constitutionnelle dans la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 constitue une innovation dont le principe a emporté l'adhésion générale des constituants. Il est en effet difficile de voir dans cette nouvelle institution le successeur pur et simple du Conseil constitutionnel qui existait sous l'empire de la Constitution de 1959. Si cet organe était bien chargé de contrôler la constitutionnalité des textes qui lui étaient soumis, son mode de saisine et les effets de ses avis ne permettaient pas de le ranger dans la catégorie des juridictions constitutionnelles au sens où ce terme est employé aujourd'hui. Une nouvelle ère s'ouvre donc pour le droit constitutionnel tunisien avec l'instauration d'un organe juridictionnel chargé de contrôler la constitutionnalité des normes conventionnelles et législatives suivant un modèle qui reste somme toute assez classique. »*<sup>588</sup>.

---

<sup>588</sup> Contrôle juridictionnel et Cour constitutionnelle dans la Constitution Xavier PHILIPPE in ouvrage collectif publié par le PNUD. La constitution tunisienne. Processus, principes et perspectives. P541. [http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic\\_governance/la-constitution-de-la-tunisie/](http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic_governance/la-constitution-de-la-tunisie/)

825. La Constitution a opté pour le modèle français de contrôle de constitutionnalité qui, lui-même, s'inspire du système des Etats unis d'Amérique. Dans ce sens, « *La Constitution de 2014 a conservé un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois a priori (c'est-à-dire avant leur entrée en vigueur) qui permet d'expurger de l'ordre juridique les dispositions inconstitutionnelles d'une loi (le mot projet de loi peut ici être pris dans un sens identique, dans la mesure où le texte n'est pas encore entré en vigueur). Cette compétence de la Cour constitutionnelle est importante car elle repose sur la saisine par des autorités politiques (Président de la République, Chef du Gouvernement, 30 députés de l'ARP) et permet ainsi d'empêcher l'entrée en vigueur d'une loi inconstitutionnelle. Le mécanisme mis en place par la loi est simple, rapide et permet de redonner la parole au législateur lorsqu'une disposition a été déclarée inconstitutionnelle. Les autorités de saisine disposent d'un délai de sept jours à partir de l'adoption du projet de loi pour introduire leur recours. Une procédure adaptée est prévue pour les lois de finances, qui raccourcit les délais (3 jours), en raison même de leur nature et de la nécessaire célérité qu'imposent les textes financiers (article 45).* »<sup>589</sup>. La lecture de la Constitution et de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle permet de dire que la Cour Constitutionnelle assurera un contrôle par voie d'exception mais aussi par voie préjudicielle<sup>590</sup>. Le contrôle de constitutionnalité des lois en vigueur constitue une innovation importante de la Constitution tunisienne et fait de la Cour tunisienne une juridiction constitutionnelle moderne.

---

<sup>589</sup> La Cour Constitutionnelle tunisienne analyse de la physionomie de l'institution après l'adoption de la loi organique du 3 décembre 2015 rapport de democracy reporting international [http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport\\_cour\\_constitutionnelle\\_fr.pdf](http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport_cour_constitutionnelle_fr.pdf)

<sup>590</sup> Le système de contrôle préjudicielle est simple : lorsqu'un juge est confronté à une question de constitutionnalité soulevée par l'une des parties lors d'un procès, ce juge doit – non pas trancher lui-même cette question – mais surseoir à statuer et renvoyer la question devant la Cour constitutionnelle.

826. Le système tunisien n'entame donc pas le principe d'exclusivité de la compétence de la Cour Constitutionnelle sur le contrôle de constitutionnalité des lois. Il permet en revanche de remettre en cause, pour l'avenir, une disposition législative déjà appliquée en raison de son inconstitutionnalité<sup>591</sup>. Ainsi dit, la Cour Constitutionnelle est habilitée à contrôler le projet des lois mais aussi les lois. En matière budgétaire, cette cour a compétence, textuellement, pour contrôler et sanctionner toute loi ou projet de loi en violation de la Constitution et éventuellement les projets des lois de finances et les lois de finances.

827. Cette compétence est reconnue par la Constitution et confirmée par la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle mais on attend aussi sa consécration par le projet de la nouvelle loi organique de budget.

828. La Cour Constitutionnelle veille à la bonne application de la Constitution mais à sa suprématie. Dans ce sens, l'article 102, premier article du chapitre V de la Constitution intitulé « *Du pouvoir juridictionnel* », dispose que « *La magistrature est un pouvoir indépendant, qui garantit l'instauration de la justice, la suprématie de la Constitution, la souveraineté de la loi et la protection des droits et libertés.* ». La Cour Constitutionnelle qui relève de ce pouvoir juridictionnel ne peut que contribuer à la réalisation de ces objectifs. C'est l'article premier de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle qui vient réaffirmer que la Cour est la garante de la Constitution mais dans la limite de ses compétences.

829. Le contrôle des finances publiques constitue un impératif démocratique que la Cour Constitutionnelle prend en charge à travers le contrôle de la pièce maîtresse en la matière à savoir la loi de

---

<sup>591</sup> La Cour Constitutionnelle tunisienne analyse de la physionomie de l'institution après l'adoption de la loi organique du 3 décembre 2015 rapport de democracy reporting international [http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport\\_cour\\_constitutionnelle\\_fr.pdf](http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport_cour_constitutionnelle_fr.pdf)

finances. Les lois de finances restent des lois soumises au contrôle de la Cour Constitutionnelle, comme n'importe quelle autre loi mais selon une procédure spécifique. Dans les Etats démocratiques, le caractère particulièrement sensible de la matière budgétaire explique, ensuite, que, dans les faits, les différentes lois de finances sont quasi-systématiquement déférées devant le juge constitutionnel par l'opposition parlementaire.

830. Le contrôle de constitutionnalité des projets des lois de finances doit respecter une procédure assez spécifique qui n'est qu'une confirmation de la singularité de la normativité budgétaire. En effet, la Constitution de 2014 a fondé le principe de contrôle du projet de loi de finances et a réglementé la procédure de son exercice. A cet effet, la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle a instauré le principe de contrôle du projet de loi de finances et a prévu une réglementation assez particulière. A cet effet, l'article 45 dispose que « *Le Président de la République, le Chef du Gouvernement ou trente députés au moins de l'Assemblée des représentants du peuple peuvent intenter des recours en inconstitutionnalité des projets de loi dans un délai maximum de sept jours, à compter de la date de l'adoption par l'Assemblée des représentants du peuple du projet de loi dans sa version première ou de la date de son adoption dans une version amendée après son renvoi. Le recours contre le projet de loi de finances est porté devant la Cour constitutionnelle par les parties mentionnées dans le premier paragraphe du présent article dans un délai maximum de trois jours, à compter de la date de son adoption par l'Assemblée dans une deuxième lecture après le renvoi ou de la date d'expiration des délais d'exercice du droit de renvoi par le Président de la République sans que ce renvoi ait eu lieu.*».

831. Cet article a réduit les délais en ce qui concerne le projet de loi de finances vu que ce projet est gouverné par une considération aussi importante à savoir le calendrier budgétaire dont dépend toute la matière budgétaire. Cette même contrainte est prise en considération

par l'article 49 et l'article 50 de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle. Cette même contrainte pèse sur les autres autorités constitutionnelles qui interviennent dans le processus de l'élaboration de la loi de finances.

832. La reconnaissance de cette compétence de contrôle de constitutionnalité est insuffisante à elle seule, faut-il encore prévoir une procédure qui permet de donner de l'effectivité à ce contrôle. Cette procédure est réglementée tant par la Constitution que par la loi organique de la Cour Constitutionnelle et par la loi organique de budget qui est encore un projet à la date de l'écriture de thèse. La fondation d'une Cour compétente pour contrôler la loi de finances n'est pas la garantie réelle de la protection de la normativité budgétaire. La vraie garantie est l'effectivité des pouvoirs attribués à la Cour Constitutionnelle en matière budgétaire.

## **II. Les pouvoirs de la Cour Constitutionnelle en matière budgétaire**

833. Le contrôle de constitutionnalité n'a aucune signification si on n'attribue pas des pouvoirs qui permettent de sanctionner efficacement toute violation ou contrariété avec la Constitution. Le juge constitutionnel est appelé à sanctionner toute violation de la normativité constitutionnelle budgétaire. Pour ce faire, le juge constitutionnel a besoin de normes de référence qui peuvent lui servir comme acte majeur. Dans ce sens le juge constitutionnel français a institué ce que l'on appelle le « *bloc de constitutionnalité* » pour juger l'acte, objet de contrôle de constitutionnalité. En Tunisie, la notion de bloc de constitutionnalité en tant que norme de référence qui permet au juge constitutionnel de se prononcer sur la question portée devant lui n'est pas encore précise.

834. Historiquement, le bloc de constitutionnalité est une notion qu'il faut replacer dans le contexte de droit comparé, notamment en droit

français<sup>592</sup>. Le vrai « *théoricien du bloc de constitutionnalité* »<sup>593</sup> est le Doyen Louis FAVOREU. Pour ce dernier, le bloc de constitutionnalité désigne « *l'ensemble des principes et des règles à valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au pouvoir législatif, et d'une manière générale à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ainsi, bien sûr, qu'aux particuliers* »<sup>594</sup>. Ce bloc de constitutionnalité est, entre autres, l'œuvre du Conseil Constitutionnel français qui a beaucoup enrichi le droit constitutionnel budgétaire<sup>595</sup> ; chose qui est beaucoup attendue de la Cour Constitutionnelle tunisienne qui pourrait s'inspirer, incontestablement, des solutions jurisprudentielles françaises. Les constituants tunisiens se sont beaucoup basés sur le droit français en matière de contrôle de constitutionnalité des lois de finances. Cela devrait influencer les travaux des juges tunisiens.

---

<sup>592</sup> L'expression « bloc constitutionnel » provient de l'une des recherches effectuées sur le Conseil constitutionnel français en 1960. En 1970, Claude EMERI invente la notion de « bloc de constitutionnalité » alors qu'il s'étonnait à juste titre que « *la Haute juridiction [le Conseil constitutionnel] construise ainsi un véritable bloc de constitutionnalité composé de la Constitution et des ordonnances de l'article 92 qui posent les principes d'organisation du parlementarisme limité* ». A l'époque, le Conseil constitutionnel français, dans sa Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, avait vérifié la constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale aussi bien par rapport à la Constitution qu'au regard de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Claviere-Schiele (J) : Les techniques juridictionnelles du Conseil constitutionnel, Mémoire de DES de droit public, Université de Paris, 1960, p. 81. ; Emeri (C) et Seurin (J.L) : « Chronique constitutionnelle et parlementaire française. Vie et droit parlementaire », in *Revue du Droit Public*, 1970, p. 678. ; Denizeau (C) : Existe-il un bloc de constitutionnalité ?, Paris, LGDJ, 1997, p. 12.

<sup>593</sup> Genevois (B) cité par Denizeau (C) : Existe-il un bloc de constitutionnalité ?, Paris, LGDJ, 1997, p. 15.

<sup>594</sup> Favoreu (L) : « Bloc de constitutionnalité », in Duhamel (O) et Meny (Y) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Puf, 1<sup>ère</sup> éd., 1992, p. 87.

<sup>595</sup> A partir des années 1970, la forte constitutionnalisation des finances publiques s'est traduite par un enrichissement considérable de la jurisprudence financière du Conseil constitutionnel ; d'autres principes financiers ont ainsi été dégagés. Sur cette question voir Jean Antoine BENOIT : *Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours*. Paris LGDJ. 2010.

835. En droit français, en cas de contrariété avec la Constitution d'un ou plusieurs articles de la loi de finances, le Conseil constitutionnel a le choix entre deux solutions. S'il considère que les articles litigieux sont séparables de l'ensemble du texte, seuls ces articles seront censurés : concrètement, la loi de finances pourra être promulguée par le Président de la République, mais amputée desdits articles. C'est le cas le plus fréquent. En revanche, dans l'hypothèse inverse, c'est l'ensemble de la loi de finances qui sera censurée. Cette situation ne s'est jamais encore présentée. Certes, la loi de finances pour 1980 a été annulée dans son intégralité, mais la décision du Conseil Constitutionnel était basée sur un motif de procédure, plus précisément l'exigence du vote de la première partie de la loi de finances avant la mise en discussion de la seconde (art. 40 de l'ordonnance de 1959). La méconnaissance de l'article 40 de l'ordonnance de 1959, élément intégrant du bloc de constitutionnalité à l'époque constitue un grief d'inconstitutionnalité.

836. En droit tunisien, l'article 53 de la loi organique relative à la Cour Constitutionnelle dispose que : « *Lorsque la Cour prononce l'inconstitutionnalité totale ou partielle du projet de loi de finances, elle le transmet, accompagné de sa décision, au Président de la République, lequel le transmet au président de l'Assemblée des représentants du peuple dans un délai n'excédant pas deux jours à compter de la date du prononcé de la décision de la Cour. L'Assemblée des représentants du peuple se charge de le ratifier conformément à la décision de la Cour dans un délai n'excédant pas trois jours à compter de la date de réception par elle de ladite décision. Lorsque la Cour prononce l'inconstitutionnalité d'une ou plusieurs dispositions du projet de loi de finance, et qu'elle juge possible de les dissocier de l'ensemble, elle transfère le projet de loi au Président de la République pour promulgation ou renvoi selon le cas, à l'exception de ce qui a été jugé inconstitutionnel.* ». Cette disposition reconnaît à la Cour Constitutionnelle la possibilité ou

encore le pouvoir de prononcer l'inconstitutionnalité totale ou partielle de projets des lois de finances en contrariété avec la Constitution. Cet article traite du cas de contrôle de projet des lois de finances mais on n'a pas évoqué la question des lois de finances.

837. En comparant les délais accordés aux autres lois avec ceux applicables aux lois de finances, on constate facilement que le temps accordé au contrôle des projets des lois finances est un temps insuffisant. Ce temps accordé aux institutions constitutionnelles, jugé insuffisant, prouve encore une fois la prépondérance des pouvoirs exécutifs en matière budgétaire. Le temps accordés aux juges constitutionnels pour traiter de litige constitutionnel en matière des lois des finances ne permet pas de donner à la Cour Constitutionnelle une bonne emprise sur la question budgétaire. Certes, le délai est bref mais on va attendre et on ne va pas condamner d'avance le contrôle de la Cour.

838. Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances reste une protection de l'édiction de la norme budgétaire qui a besoin, même s'il est efficace, d'une protection de sa mise en œuvre.

## Chapitre II : La protection de la mise en œuvre de la norme budgétaire

839. La mise en œuvre de la loi de finances est attribuée par la Constitution et par la loi organique de budget au pouvoir exécutif. En effet, comme l'écrit Ahmed ESSOUSSI « *La loi organique relative au budget précise les conditions générales dans lesquelles le pouvoir exécutif se doit de l'appliquer mais ces règles générales sont davantage déterminées par d'autres dispositions notamment par les règles de la comptabilité publique qui s'analysent comme l'ensemble des règles juridiques et techniques applicables aux opérations financières des organismes publics notamment de l'Etat.* »<sup>596</sup>.

840. La norme budgétaire est conçue pour qu'elle soit applicable comme toute norme juridique. L'application de la norme budgétaire fait appel à plusieurs actes d'exécution à tel point qu'on parle d'un ordre normatif budgétaire. Pour que l'ordre budgétaire soit un ordre normatif achevé, il a besoin d'un juge qui le protège. Au niveau de la création de la norme, le constituant tunisien a fait de son mieux afin d'instaurer une justice constitutionnelle apte de protéger le processus de la création de la norme budgétaire.

841. Au niveau de l'exécution de la norme budgétaire, le besoin de protection s'impose afin de lui donner toute son effectivité et son efficacité. En effet, la protection de l'exécution de la norme budgétaire en Tunisie s'annonce comme un chantier aussi emblématique que celui de la question de la justice constitutionnelle.

---

<sup>596</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Tunis. Latrache Editions.2012. p299.

842. A cet égard, la Cour des Comptes tunisienne est une institution constitutionnelle qui est appelée à prendre la place qu'elle mérite dans l'ordre institutionnel juridictionnel tunisien. Cette cour ainsi que ses organes constituent la justice financière en Tunisie selon l'article 117 de la nouvelle Constitution tunisienne qui dispose que « *La justice financière est composée de la Cour des comptes et de ses différents organes.* ». Cette justice financière intervient pour contrôler la bonne exécution de la norme budgétaire tout comme la justice administrative qui peut veiller au respect de la légalité budgétaire.

843. La justice administrative relève de la compétence de la Haute Cour administrative ainsi que les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs de première instance selon l'article 116 de la Constitution de la deuxième République<sup>597</sup>.

844. La nouvelle Constitution tunisienne veille, ainsi, à instaurer une protection juridictionnelle de la normativité juridique et éventuellement la normativité budgétaire à travers le chapitre V relatif au pouvoir juridictionnel qui traduit la volonté des constituants d'instaurer un ordre juridictionnel apte à protéger l'Etat de droit que la nouvelle Constitution veut instaurer.

845. S'inscrivant dans ce cadre de changement, les finances publiques sont dans l'attente d'une attention encore plus marquée au niveau de leur exécution afin d'éviter toute possibilité de détournement des fonds publics ou encore des actes de mauvaise gestion. Ce souci

---

<sup>597</sup> L'article 116 de la Constitution du 27 janvier 2014 dispose que : « *La justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance. La justice administrative est compétente pour connaître de l'excès de pouvoir de l'administration et des litiges administratifs. Elle exerce une fonction consultative conformément à la loi.*

*La Haute Cour administrative établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La loi détermine l'organisation de la justice administrative, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.* ».

était une des raisons qui ont justifiés les mouvements populaires en Tunisie à partir du 17 décembre 2010.

846. La mise en œuvre de la norme budgétaire fondamentale à savoir la loi de finances de l'année peut évoquer des problèmes de légalité ou encore des fautes de gestion qui ne sont pas sanctionnés par le même juge. En effet, la protection de la mise en œuvre de la loi de finances est assurée par le juge administratif au niveau de la protection de la légalité budgétaire et par le juge financier au niveau de protection de la bonne gestion des deniers publics.

## **Section 1 : La protection de la légalité budgétaire : un contrôle à instaurer**

847. Si on reconnaît à la norme budgétaire le caractère juridique, le contrôle de légalité s'impose comme un élément nécessaire de l'ordre budgétaire. La légalité budgétaire ainsi que sa protection est annoncée comme particulière par la doctrine classique. Cette particularité n'est que la suite logique de la spécificité de la norme budgétaire. Dans ce sens, Paul AMSELEK a consacré un article à la question de la légalité budgétaire intitulé « *Sur le particularisme de la légalité budgétaire* »<sup>598</sup> où il a exposé les positions de la doctrine relatives à la légalité budgétaire tout en essayant de mettre le point sur les éléments distinctifs de cette dernière par rapport à la légalité administrative ordinaire.

848. La légalité budgétaire et la possibilité de sa protection par le juge administratif est reconnue mais tout en mettant l'accent sur son caractère particulier qui revient en fait à la nature du budget et de la loi

---

<sup>598</sup> Amselek (P) : Sur le particularisme de la légalité budgétaire, RA 1970. pp 653-662

de finances qui l'autorise. La nature de la norme budgétaire fondamentale à savoir la loi de finances a un effet immédiat sur la question de contrôle de légalité budgétaire. En effet, la loi de finances n'est pas une loi comme les autres<sup>599</sup> et les actes administratifs qui viennent pour son application restent des actes administratifs qui ne sont pas non plus comme les autres actes. Les actes budgétaires sont relatifs aux deniers publics ; ils exigent, à cet effet, un contrôle spécifique.

849. En droit tunisien, traiter la question du contrôle de la légalité budgétaire nous renvoie à la compétence du Tribunal Administratif en tant que juge de la légalité. Cette compétence n'est pas reconnue expressément par le statut du tribunal. En outre, la jurisprudence du tribunal administratif n'a pas affirmé la compétence de ce tribunal en matière budgétaire. Cette réalité nous invite à plaider pour une reconnaissance de cette compétence surtout que la nouvelle Constitution tunisienne fait référence à la Haute Cour Administrative qui va prendre la place du Tribunal Administratif. Une réforme de la loi relative à la justice administrative est attendue après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. A cette occasion, on peut demander la reconnaissance au juge administratif le pouvoir de statuer en matière de contentieux administratif budgétaire.

850. Le contrôle de légalité budgétaire en Tunisie est un contrôle à instaurer plutôt qu'un contrôle en vigueur. Il n'est pas une réalité mais c'est une sollicitation. La marginalisation de ce type de contrôle s'inscrit dans la même logique de l'exclusion de contrôle de constitutionnalité de la norme budgétaire. Derrière cette exclusion et cette marginalisation, s'annonce une volonté de laisser la norme budgétaire hors de portée du contrôle juridictionnel pour qu'elle reste un moyen d'action libre entre les mains des autorités publiques. Cette réalité qui a marqué la normativité budgétaire durant les années

---

<sup>599</sup> Martinez (J-C) et Di Malta (P) : Droit budgétaire. Op cit p 125 et suivants.

passées doit changer avec la mise en place de la nouvelle Constitution tunisienne ainsi que les nouvelles institutions constitutionnelles qui sont la garantie réelle de l'instauration de la deuxième République.

851. Cette marginalisation peut trouver justification dans la question de la délicate normativité des autorisations de dépenses prévues par la loi de finances comme l'a énoncé Yann DURMARQUE qui explique que « *Si le contrôle juridictionnel sur les mesures réglementaires d'exécution de la loi de finances est à ce point limité, nul doute qu'une des raisons tient à la délicate normativité des autorisations de dépenses contenues dans la loi de finances.* »<sup>600</sup>. Cette explication peut militer en faveur de la particularité et de l'autonomie de la légalité budgétaire. En effet, la légalité budgétaire est une légalité qui s'affirme, de plus en plus, comme une légalité particulière qu'on doit protéger par un juge. Le principe de légalité est intimement lié à la notion de l'Etat de droit qui exige la soumission des décideurs publics, à tous les niveaux, au droit. L'Etat tunisien, qui se veut un Etat de droit, doit reconnaître cette légalité et la protéger contre toute infraction.

### **Paragraphe 1 : La légalité budgétaire**

852. La légalité budgétaire est une légalité autonome par rapport à la légalité administrative. De ce fait, elle a ses propres éléments qu'on va essayer d'exposer afin de démontrer que la normativité budgétaire reste une normativité juridique singulière. La légalité budgétaire peut être appréciée en temps ordinaire mais aussi en temps de crise. Les pouvoirs de crise en matière budgétaire doivent être protégés pour éviter tout dérapage ou encore détournement. L'abus de pouvoir en matière budgétaire peut être au niveau des pouvoirs constitutionnels mais aussi au niveau des pouvoirs administratifs chose qui renforce le

---

<sup>600</sup> Durmarque (Y) : Le conseil d'Etat et l'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959. RFFP 2000 n° 70 p 92

besoin de la protection de la légalité budgétaire et la délimitation des ses éléments.

### **A. Les éléments de la légalité budgétaire**

853. L'acte budgétaire est avant tout un acte administratif car comme le rappelle Jean CATHELINÉAU « *s'il est vrai (...) qu'administrer, c'est dépenser, tout acte d'administration en apparence sans lien avec les finances publiques, devient par lui-même un acte financier.* »<sup>601</sup>. L'administration ne peut fonctionner sans faire appel aux finances et ainsi aux actes financiers qui autorisent soit l'engagement d'une dépense soit la perception d'une recette. En effet, la loi de finances ainsi que la loi organique de budget sont les normes de références qui servent au juge de contrôler et d'instaurer la légalité budgétaire. La légalité budgétaire peut être appréciée en temps ordinaire qu'en période de crise surtout en ce qui concerne le décret d'avances ou encore le décret autorisant le budget par tranches.

854. A cet égard, une différenciation s'impose entre la légalité ordinaire et la légalité de crise qui se fondent toutes les deux sur le principe voir l'impératif de la continuité de l'Etat. La légalité ordinaire peut être mise en vacances. Une légalité d'exception ou une légalité de crise s'installe. Si on emprunte la formule célèbre de Montesquieu on peut écrire qu'il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statuts des dieux afin de ne pas mettre en péril la continuité de l'Etat. Le principe de la continuité l'emporte toujours en matière budgétaire. C'est toujours le principe de continuité qui s'impose et qui justifie la spécificité de la normativité budgétaire.

855. Deux textes de base en matière budgétaire peuvent fonder et mettre en relief l'autonomie et la particularité de la légalité budgétaire

---

<sup>601</sup> Cathelineau (J) : Le contrôle des finances communales en France. Paris. LGDJ 1963. p14.

à savoir la loi organique du budget et la loi de finances. Ces textes sont à la base des actes financiers qui forment un ordre bien établi et assez structuré.

## I. La loi organique de budget

856. Ahmed ESSOUSSI écrit dans sa thèse que « *la loi organique relative aux lois de finances détermine leur contenu tout en fixant les règles à suivre en matière de présentation et de vote. Située, dans l'ordre juridique, entre la Constitution et la loi ordinaire, elle revêt un caractère plus solennel, engageant l'ensemble des pouvoirs constituants responsables de la marche de l'Etat.* »<sup>602</sup>. Ainsi dit, la loi organique de budget occupe une place importante dans l'ordonnement juridique en tant que loi organique mais de par son contenu cette loi peut se prévaloir par rapport aux autres lois de la même catégorie. Dans ce sens, Pierre ESPLUGAS écrit « *or, précisément, l'ordonnance de 1959 est un exemple qui vient troubler ce bel ordonnancement implacable des normes. En effet, elle occupe incontestablement une place à part au sein de la hiérarchie des normes. En ce sens, cette ordonnance exerce une prééminence de manière directe, d'une part, sur les lois ordinaires, notamment de finances, et, d'autre part, sur les autres lois organiques.* »<sup>603</sup>. Cet auteur aboutit à la conclusion suivante : « *En tant que norme de référence, l'ordonnance de 1959 a ainsi une valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle en tant qu'acte d'application de la*

---

<sup>602</sup> Essoussi (A) : Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, op cit p 20.

<sup>603</sup> Esplugas (P) : « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes » in l'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après. Etudes coordonnées par Vincent Dussart et Pierre Esplugas, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse. Collection : Etudes de l'I.R.E.D.E. - Institut de Recherche Européenne de Droit Economique , Toulouse, 2006 p 13.

*Constitution.* »<sup>604</sup>. En se fondant sur ces propos, Stéphanie DAMAREY écrit que « nul doute que l'ordonnance de 1959 a revêtu une valeur juridique particulière au sein de notre hiérarchie des normes. Mais il semble préférable plutôt que d'accorder ainsi valeur constitutionnelle à cette ordonnance, d'admettre que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il contrôle la constitutionnalité des lois, le fait sur la base de normes de référence (selon l'expression du Doyen Favoreu)- ce qui conduit à retenir du contrôle de constitutionnalité une définition extensive- et d'accorder ainsi, valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle à l'ordonnance de 1959 ....ou quasi-constitutionnelle selon l'expression employé par le Pr. Genevois »<sup>605</sup>.

857. Dans le même sens, Jean-Pierre CAMBY souligne que : « l'ordonnance portant loi organique dont le conseil considère qu'il s'impose à la loi ordinaire. Dès la décision du 11 août 1960, « taxe radiophonique », il affirme que le principe d'une nouvelle autorisation parlementaire de percevoir une taxe parafiscale ne peut être regardé comme conforme « aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et par suite à celle de l'article 34 de la Constitution ». Cette affirmation, originale, est constante : depuis cette décision le conseil impose au législateur ordinaire, en loi de finances comme en dehors de celle-ci, le respect des principes budgétaires contenus dans l'ordonnance organique. Avec la décision du 10 janvier 1995 (n°94-355DC) il a même étendu à une loi organique le respect des obligations découlant de l'ordonnance de 1959. Cette décision a en effet censuré une disposition figurant dans une loi organique relative au statut de la magistrature qui comportait des nominations en surnombre, alors que les créations et transformations d'emploi ne

---

<sup>604</sup> Esplugas (P) : « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes » in l'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après. Op cit p 21

<sup>605</sup> Damarey (S) : Finances publiques. Op cit p 291.

*peuvent résulter que d'une loi de finances, en vertu de l'article premier de l'ordonnance.* »<sup>606</sup>. La reconnaissance de la prééminence de l'ordonnance de 1959 sur les lois ordinaires mais aussi sur les lois organiques a fait de cette ordonnance la constitution budgétaire de l'Etat français jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative à la loi de finances. La prééminence sur les autres lois organiques s'explique lorsque ces dernières ont des implications financières. Ainsi donc une ordonnance organique sans implication financière ne serait pas dans l'obligation de respecter l'ordonnance de 1959.

858. Cette prééminence fait que la loi organique de budget est une loi organique et de ce fait jouit d'une procédure particulière par rapport aux lois ordinaires. Cela est accentué par le fait qu'elle se rapporte au budget dont dépendent l'existence et la continuité de l'Etat.

859. En Tunisie, en application de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959, deux lois organiques ont été adoptées. La première loi organique du budget n° 60-1 du 12 mars 1960, remplacée par la seconde et toujours actuelle à savoir la loi organique du budget n° 67-53 du 8 décembre 1967. Cette dernière a été modifiée ultérieurement à diverses reprises et particulièrement de manière substantielle par les lois organiques n° 96-103 du 25 novembre 1996 et n° 2004-42 du 13 mai 2004 qui déterminent les règles d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget de l'Etat

860. Avec la mise en place de la nouvelle Constitution tunisienne, la réflexion sur la nouvelle loi organique du budget est lancée. Dans l'attente de la nouvelle loi organique, celle de 1967 reste en vigueur et de ce fait sert de base de tout acte budgétaire à commencer par la loi de finances. La loi organique de budget régleme la loi de finances portant le budget ainsi que les actes permettant son application. La loi de finances reste, dans une large mesure, inapplicable par elle-même.

---

<sup>606</sup> Camby (J.P) : Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP 1995. n°51 p 52

La loi de finances a besoin d'un ensemble d'actes administratifs qui permettent sa mise en vigueur surtout en ce qui concerne les dépenses publiques. La loi organique prévoit aussi des actes qui mettent le budget en application en cas d'absence d'une loi de finances ou d'une disposition prévisionnelle de dépense publique.

861. Les actes administratifs mettant en vigueur le budget peuvent être qualifiés d'actes opératoires plutôt que normateurs. Pour cette raison le recours pour excès de pouvoir contre ce type d'actes n'est pas reconnu par le juge administratif. Ainsi dit, la loi organique de budget met en place une catégorie d'actes assez spécifiques.

862. La loi organique de budget régleme la préparation, la présentation, l'autorisation, l'exécution et le contrôle de budget tout en essayant de mettre en relief les principes budgétaires qui restent à la base de la normativité budgétaire. Les principes budgétaires qui régissent à la fois la forme et le fond de budget visent à donner à l'autorisation et la prévision budgétaire tout leur sens mais cherchent aussi à instaurer un certain équilibre entre les pouvoirs constitutionnels en matière budgétaire à travers l'option pour la règle de quatre temps alternés<sup>607</sup>. Cette règle permet d'assurer un certain contrôle réciproque entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif mais aussi une certaine collaboration.

---

<sup>607</sup> Le mécanisme des « quatre temps alternés » est le fondement de la procédure budgétaire et de la vie financière. Il règle l'alternance des interventions de l'exécutif et du Parlement dans le processus décisionnel budgétaire. L'exécutif prépare d'abord un projet de budget (premier temps), qui est ensuite débattu, amendé le cas échéant, et adopté par le Parlement (deuxième temps). Le budget adopté est mis en œuvre par l'exécutif (troisième temps) sous le contrôle a posteriori du Parlement (quatrième temps). Ce mécanisme se met en place avec le Baron Louis, ministre des Finances sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. La Charte constitutionnelle de 1814, qui prévoyait expressément le consentement à l'impôt, ne contenait aucune disposition relative aux dépenses. Mais la lecture du Baron Louis et la pratique subséquente qu'il instaura ont conduit à l'examen obligatoire par le Parlement d'un projet d'affectation des crédits par postes de dépenses en vue de la délivrance.

863. La loi organique du budget est l'élément constitutif fondamental de la légalité budgétaire dans la mesure où elle instaure les principes et les règles budgétaires qui se présentent comme les fondements de la démocratie financière.

864. Le pouvoir réglementaire, particulièrement en matière budgétaire, peut connaître une intervention extrêmement large car il ne se limite pas à assurer l'exécution de la loi de finances, puisque la panoplie utilisée par ce pouvoir en matière budgétaire peut altérer profondément le contenu de l'autorisation budgétaire et dénaturer, dans certaines mesures, la portée du vote parlementaire qui s'est concrétisé dans la loi de finances. En effet, la reconnaissance d'un contrôle juridictionnel administratif, doit être prévue pour garantir le respect de la loi de finances et à travers elle l'autorisation budgétaire. Dans ce sens, le contrôle a pour but, selon l'orthodoxie financière, de prévenir et éventuellement de sanctionner les irrégularités et les malversations qui risquent d'être commises au cours du déroulement des opérations financières, ou encore comme le rappelle Mathias Aimé KANDA « *de veiller à ce que l'exécution budgétaire se conformât à l'autorisation parlementaire.* »<sup>608</sup>.

865. Dans le cadre de l'exécution de la norme budgétaire fondamentale à savoir la loi de finances, le pouvoir exécutif dispose d'instruments lui permettant de moduler l'exécution budgétaire : transferts, virements, annulation et report de crédits, ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance en cas d'urgence. Ces modifications, apportées à l'autorisation budgétaire accordée par le parlement lors du vote de la loi de finances initiale doivent s'effectuer dans le respect des dispositions de la loi organique du budget. De ce fait, en cours d'exécution du budget, le pouvoir réglementaire connaît

---

<sup>608</sup> Somali (K) : Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo , thèse de doctorat, sous la direction de Vincent Cattoir-Jonville, Université Lille 2, 27 Mai 2008, p. 387 et s.

une intervention extrêmement large à tel point qu'on peut parler d'un domaine réservé au pouvoir réglementaire en matière budgétaire<sup>609</sup>. La force de ce pouvoir réglementaire est nourrie par la déficience du suivi comptable sur l'exécution du budget par l'institution parlementaire, ainsi que l'insuffisance du suivi politique de cette exécution.

866. Ce constat nous invite à plaider pour la mise en place d'un droit d'information de tout changement qui peut toucher l'autorisation budgétaire aux représentants du peuple au temps opportun afin de protéger la norme budgétaire au cours de son application. Informer le parlement avant de procéder à une quelconque modification du contenu ou de l'emploi des crédits prévus par la loi de finances de l'année constitue indéniablement un préliminaire démocratique essentiel qu'il faut introduire, à mon sens, dans la nouvelle loi organique de budget qui est en train de se préparer .

867. Le respect des compétences financières du Parlement par le pouvoir exécutif exige qu'un minimum d'information lui soit adressé avant qu'une quelconque procédure ne soit engagée. Cette information constante et régulière sur l'exécution de la loi de finances ne doit-elle pas être exigée par la loi organique du budget en cours de réforme en matière d'annulation des crédits, d'ouverture des crédits supplémentaires, de transferts ainsi que de virements de crédits ? Ne faut-il pas considérer que cette information constante à côté d'une reconnaissance d'un contentieux budgétaire administratif sont en mesure à garantir une bonne application de l'autorisation budgétaire mais aussi de respecter la légalité budgétaire.

868. La nouvelle loi organique du budget est appelée à combler les déficiences de la loi organique du budget de 1967 en ce qui concerne

---

<sup>609</sup>. Dans ce sens, on peut citer le fait que dès la promulgation de la loi de finances, le gouvernement prend des décrets qui entérinent la répartition des crédits telle que prévu par les tableaux de la loi de finances. La répartition des crédits intervient dans la limite des crédits ouverts en tenant compte de la spécialité budgétaire. C'est un domaine réservé au pouvoir réglementaire.

la protection de la légalité budgétaire. Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire, qui est reconnu par la loi organique de budget, ne doit pas être laissé sans réglementation et contrôle sévère sinon l'autorisation budgétaire risque d'être faussée sans aucune sanction. Le recours au juge administratif peut être reconnu à l'opposition qui peut jouer le même rôle qu'a joué au niveau de contrôle de constitutionnalité.

869. Cette nouvelle loi organique du budget est appelée à ne pas immuniser le pouvoir réglementaire en matière budgétaire mais plutôt à faire de ce pouvoir un pouvoir contrôlé. Cette loi en tant que constitution budgétaire de l'Etat tunisien, qui est en transition, est demandée à fonder un pouvoir réglementaire en matière budgétaire contrôlé est assez réglementé surtout en période de crise afin de donner à l'autorisation budgétaire son sens.

870. A côté de la loi organique du budget qui constitue le fondement de la légalité budgétaire, on trouve la loi de finances de l'année qui est l'étalon et la norme budgétaire qui permet l'appréciation de la légalité d'un acte administratif par le juge tant administratif que financier.

## **II. Les lois des finances**

871. La loi de finances est la norme fondamentale qui constitue l'élément primordial ou encore l'axe élémentaire sur lequel se fonde la légalité budgétaire. Cette loi est l'acte de référence pour vérifier le respect de la légalité budgétaire par des actes administratifs. La loi de finances n'est pas une loi directement applicable surtout en ce qui concerne les dépenses publiques mais c'est une loi qui a besoin de plusieurs actes d'application qui sont tenus de respecter l'équilibre budgétaire prédéterminé par elle même. A cet égard Stéphanie DAMAREY parle d'un pouvoir réglementaire dérivé<sup>610</sup> de la loi de

---

<sup>610</sup> Voir Lascombe (M) et Vandendriessche (X) : Le droit dérivé de la Lof. AJDA 2006, p 538.

finances lorsqu'elle écrit qu' « *en matière budgétaire, le pouvoir exécutif détient un pouvoir réglementaire dérivé de la loi de finances- qui se concrétise, dans un premier temps, par des décrets de répartition procédant à la ventilation des crédits votés par le Parlement. L'exécution budgétaire de la loi de finances peut également conduire le gouvernement à adopter des décrets d'avance (qui lui permettent, en cas d'urgence, d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de financer des dépenses non prévues par le Parlement) et à adapter l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement au moyen de transferts, virements, reports et autres annulations de crédits.* »<sup>611</sup>. A ce domaine de pouvoir réglementaire dérivé, on peut ajouter le domaine réglementaire qui couvre l'exécution comptable des budgets publics au travers les procédures d'exécution des opérations de dépenses et de recettes et des rôles respectifs des comptables publics et des ordonnateurs<sup>612</sup>.

872. Les actes budgétaires qui viennent pour l'application de la loi de finances doivent respecter le principe de l'équilibre mais aussi le principe de la spécialité budgétaire.

873. En outre, les actes budgétaires peuvent dépasser la loi de finances pour assurer la continuité de l'Etat ou encore la continuité de services publics<sup>613</sup>. A cet égard, l'acte budgétaire qui peut dépasser la loi de finances de l'année est le décret d'avances. Cet acte budgétaire reste un acte fondé mais n'est pas assez réglementé par la loi organique

---

<sup>611</sup> Damarey (S) : Finances publiques. Op cit p 295.

<sup>612</sup> Idem.

<sup>613</sup> Le Conseil d'Etat a érigé la continuité des services publics en principe général du droit qui, en cette qualité, s'impose à toute décision administrative à portée générale ou individuelle (CE 13 juin 1980 Mme Bonjean). Ce principe de continuité est érigé en principe constitutionnel par le Conseil Constitutionnel dans sa décision 2001-448 du 25 juillet 2001.

de budget. Le décret d'avance en tant qu'acte reste dans l'attente d'une approbation par la loi de finances ratificative.

874. La loi de finances portant l'autorisation budgétaire ne peut être applicable directement et à cet effet, elle a besoin d'actes d'application. La loi de finances peut venir aussi pour valider et approuver une autorisation budgétaire déjà faite par le décret d'avances.

875. En droit tunisien, l'article 26 de la loi organique du budget détermine le contenu de la loi de finances sans recourir à la différenciation entre un domaine obligatoire ou non.

876. En revanche, le droit budgétaire français est plus explicite en ce qui concerne le contenu de la loi de finances. De ce fait, une loi de finances possède trois domaines. En se référant aux articles 34 et 35 de la loi organique relative aux lois de finances pour trouver que cette loi distingue entre trois domaines de lois de finances qui sont respectivement : un domaine exclusif et obligatoire, un domaine exclusif mais non obligatoire (là on peut avoir la ratification des décrets d'avance) et un domaine partagé (notamment assiette, taux et modalités de recouvrement). Les domaines de la loi de finances concernent aussi bien la loi de finances initiale que la loi de finances rectificative ou la loi de règlement.

## **1. La loi des finances de l'année.**

877. La loi de finances de l'année porte l'autorisation d'une prévision de recettes et de dépenses de l'Etat. Dans ce sens, elle comporte un ensemble des dispositions relatives aux recettes et aux dépenses publiques qui ont besoin d'être réparties pour qu'elles puissent être applicables. L'article 26 de la loi organique de budget de 1967, actuellement en vigueur, prédétermine le contenu de projet de la loi de finances en disposant que : « *Le projet de la loi de finances comprend des dispositions relatives à :*

- *L'autorisation de perception des ressources publiques et en détermine le montant global.*
- *La fixation des voies et moyens applicables aux dépenses de gestion et aux dépenses de développement.*
- *Il arrête le plafond des crédits ouverts au profit du budget de l'Etat et des budgets des établissements publics en tenant compte des dispositions relatives aux crédits à caractère évaluatif.*
- *La mobilisation des ressources fiscales et non fiscales ainsi que la détermination des procédures financières.*
- *La création de fonds spéciaux du trésor et des fonds spéciaux ainsi que leur modification ou leur suppression.*
- *La fixation du plafond des garanties consenties par l'Etat et du plafond des prêts du trésor.*
- *L'autorisation afférente aux emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat.*

*Le projet de la loi de finances comprend également des tableaux détaillés relatifs à la répartition :*

- *Des ressources du budget de l'Etat par catégorie en article.*
- *Des dépenses du budget de l'Etat par chapitre et par partie en fixant les crédits de programme, les crédits d'engagement et les crédits de paiement pour les dépenses de développement.*
- *Des ressources et des dépenses des établissements publics et des ressources et des dépenses des fonds spéciaux du trésor. ».*

Cet article n'est pas assez explicite sur les domaines des lois de finances comme est le cas des articles 34 et 35 de la loi organique française relative aux lois de finances. A cet égard, l'article 34 de la LOLF française dispose que : « *la loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.*

*I.-Dans la première partie, la loi de finances de l'année :*

*1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;*

*2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;*

*3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;*

*4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;*

*5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;*

*6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;*

*7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;*

*8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;*

*9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;*

*10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.*

*II.-Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :*

*1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;*

*2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;*

*3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisé ;*

*4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;*

*5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;*

*6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;*

*7° Peut :*

- a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;*
- b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;*
- c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;*
- d) Approuver des conventions financières ;*
- e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;*

f) *Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.*

*III.-La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II. ».*

878. Comme on l'a déjà cité cet article avec l'article 35<sup>614</sup> font la distinction entre trois domaines de lois de finances qui sont respectivement : un domaine exclusif et obligatoire, un domaine exclusif mais non obligatoire et un domaine partagé. Le domaine partagé concerne le domaine fiscal.

879. La loi de finances peut comporter des dispositions fiscales qui permettent l'actualisation de système fiscal afin de permettre le recouvrement des recettes fiscales prévues par le budget. La loi de finances de l'année comporte, à côté des dispositions budgétaires, des dispositions fiscales. La loi de finances de l'année est ainsi un élément de la légalité budgétaire mais aussi fiscale. La légalité fiscale est tout à fait reconnue et instaurée en Tunisie<sup>615</sup> à la différence de la légalité budgétaire. La matière budgétaire a besoin, tout comme la matière fiscale, d'une véritable police interne de l'ordre juridique qui règle les conditions de production des normes et définit les termes de leur articulation. L'administration doit se soumettre à la loi budgétaire dans son fonctionnement. L'ordre budgétaire doit être respecté par l'administration en tant qu'ordre juridique établi et sanctionné par un juge.

---

<sup>614</sup> L'article 35 de la LOLF française dispose que : « *Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances. Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34. Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.* ».

<sup>615</sup> Besbes (S) dans sa thèse « Le principe de la légalité de l'impôt en droit tunisien », soutenue publiquement le 29 septembre 2005 et publiée par L'Harmattan en 2011. Préface de Slim Chelly. 464 pages.

880. La loi de finances de l'année gouverne, surtout dans sa partie relative aux dépenses, la gestion de l'administration publique. Dans ce sens, l'Administration dans son fonctionnement interne est tenue de respecter la loi de finances mais aussi au niveau de sa relation avec l'administré. L'administration est tributaire dans son fonctionnement à la loi de finances mais aussi à l'affectation des dépenses qu'elle a prévue. La loi des finances porte un ordonnancement qui correspond dans une large mesure à l'ordre administratif et essaye d'orienter la gestion de l'administration publique. L'article 11 de la LOB indique ainsi que *« la loi de finances ouvre les crédits par partie et par chapitre pour les dépenses de gestion, les dépenses de développement et les dépenses des fonds spéciaux du trésor. Le chapitre budgétaire regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de chaque chef d'administration. »*.

881. La loi de finances est ainsi un acte d'orientation de la gestion publique. Elle peut modifier en profondeur les modes de gestion de l'État en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats. C'est ainsi que la loi de finances joue un rôle important pour l'Administration. En effet, elle s'impose comme principal outil de mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies sectorielles afin d'assurer le développement économique et social durable et la répartition équitable des fruits de la croissance tout en conservant l'équilibre financier du pays. De ce fait, la loi de finances est étroitement liée à la politique de l'Administration publique dans la gestion de services publics fournis au citoyen et la maîtrise de la dépense y afférente, ainsi que la responsabilisation des gestionnaires en ce qui concerne la réalisation d'objectifs justifiant les moyens financiers affectés.

882. Le contrôle exercé en Tunisie ne peut pas rester comme un contrôle de régularité visant à s'assurer du respect des règles juridiques mais il faut qu'il corresponde à la nouvelle gestion publique. Ainsi dit, la nouvelle gestion publique est basée sur une méthode de gestion

fondée non seulement sur la légalité, mais plutôt sur une logique de résultat et d'efficacité qu'il faut matérialiser en termes de contrôles administratif et juridictionnel.

883. La Tunisie a opté pour la politique de la gestion budgétaire par objectifs qui a un effet sur la modernisation de l'administration publique. A cet effet, la gestion budgétaire par objectifs ne se résume pas en une simple innovation d'un mode de gestion, mais, une réforme profonde et globale exigeant une réadaptation du cadre institutionnel, opérationnel et juridique pour être conforme à l'esprit de la nouvelle gestion publique fondée sur une culture de performance. La loi de finances est, ainsi, un élément indispensable pour la légalité budgétaire et fiscale mais aussi un acte de modernisation de l'administration publique. Ce souci de modernisation et de démocratisation nécessite une loi de finances sincère. La loi de finances en tant qu'acte de prévision peut faire l'objet d'une modification par une loi de finances complémentaire qui constitue un élément de la légalité budgétaire.

## **2. La loi des finances complémentaire**

884. La loi de finances complémentaire<sup>616</sup> vient pour modifier la loi de finances de l'année ou de ratifier un décret d'avances. Ces deux catégories de lois de finances constituent des éléments de la légalité budgétaire<sup>617</sup>. La loi de finances ratificative est une loi de finances qui approuve un dépassement de l'autorisation législative des crédits suite

---

<sup>616</sup> En droit français on dit loi de finances rectificative ou encore plus rarement collectif budgétaire.

<sup>617</sup> Ces deux catégories sont réglementées par les articles 42 et 43. L'article 42 (nouveau) dispose que : « *Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par décret d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues en cas de calamités ou de nécessité impérieuse d'intérêt national. Ces crédits doivent être ratifiés par une loi de finances complémentaire à soumettre sans délai à l'approbation de la chambre des députés et de la chambre des conseillers dans les mêmes conditions relatives à la loi de finances.* ».

L'article 43 (nouveau) dispose que : « *D'autres modifications de la loi de finances peuvent intervenir au cours de l'année budgétaire et faire objet de lois de finances complémentaires, soumises dans les mêmes conditions que la loi de finances, à la chambre des députés et la chambre des conseillers.* ».

à une situation de crise. En effet, en cas de crise, la légalité budgétaire concède pour l'impératif de la continuité de l'Etat.

885. En Tunisie, la technique de décret d'avance n'a pas connu une application même si elle est réglementée par la loi organique de budget. En revanche, en France, la pratique des décrets d'avances, remonte au 19<sup>ème</sup> siècle. Depuis 1817, le droit budgétaire français accorde au gouvernement, la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires pendant l'intervalle des sessions parlementaires, en dépit de l'insuffisance des dotations initiales, par simple décret d'avance, soumis à la ratification du Parlement.

886. Ce procédé réglementaire se justifie, soit par la lenteur de la procédure parlementaire, ou bien par l'absence de Parlement. En cas de calamités ou de nécessité impérieuse, il permet d'anticiper le vote d'une loi de finances complémentaire. C'est comme si « *le gouvernement s'alloue un supplément de crédits avant que le Parlement ne l'y autorise ; et celui-ci, mis devant le fait accompli, n'a à vrai dire plus rien à autoriser* »<sup>618</sup>. La faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires, par simple décret, au-delà de la masse budgétaire autorisée par le Parlement, se présente comme un pouvoir exceptionnel qui porte atteinte aussi bien, au caractère préalable de l'autorisation, qu'au principe de la légalité.

887. Ainsi, la loi de finances qui vient ratifier un décret d'avances permet de rétablir la légalité budgétaire qui a été atteinte pour des considérations exceptionnelles qui peuvent menacer la continuité de l'Etat.

888. Outre la loi de finances complémentaire ratifiant le décret d'avances, des crédits additionnels ou de réduction des crédits initialement ouverts peuvent être autorisés par des lois de finances

---

<sup>618</sup> Champagne (G) : La pratique des décrets d'avances sous la 5ème République. In RDP n° 4, 1983, p 1015.

complémentaires selon la même procédure d'adoption de la loi de finances de l'année. Cette loi s'intègre dans la légalité budgétaire. La loi de finances complémentaire, appelée « collectif budgétaire », permet d'autoriser des dépenses additionnelles ou de réduire des crédits qu'on n'a pas voulu inscrire dans la loi de finances de l'année afin de respecter l'équilibre budgétaire. La loi de finances complémentaire apparaît dans la pratique comme le procédé le plus utilisé, pour autoriser des dépassements de crédits, qui s'effectuent dans le respect de l'équilibre budgétaire.

889. Les dépassements de crédits autorisés par la loi de finances complémentaire sauvegardent les prérogatives du Parlement, qui est, en principe, le seul pouvoir habilité à ouvrir des crédits budgétaires. En cas d'insuffisance des dotations allouées par la loi de finances initiale, le gouvernement peut déposer devant le Parlement un projet de loi de finances complémentaire, pour solliciter des crédits additionnels. Sous réserve de la condition de délai, la loi de finances complémentaire est soumise au vote parlementaire dans les mêmes conditions que la loi de finances de l'année.

890. Cette technique est la plus utilisée en Tunisie surtout après 2011 vu les problèmes économiques et sociaux qui ont surgi et qui ont faussé à maintes reprises la prévision budgétaire initialement autorisée. L'acte budgétaire pris par l'administration doit être conforme à l'autorisation budgétaire initiale ou complémentaire.

891. Le contrôle de l'exécution du budget a toujours été ressenti comme une nécessité primordiale afin d'assurer, d'une part, le respect de la légalité budgétaire, c'est-à-dire la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit, d'autre part, celui de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Le contrôle de l'exécution du budget constitue un élément central non seulement des finances publiques, mais aussi de la vie administrative. Il est une nécessité à la fois politique et financière à cause du double aspect de

l'acte budgétaire. Ce double aspect politique et juridique de l'acte budgétaire génère la complexité de système de contrôle budgétaire.

892. La fonction de contrôle est essentielle pour la bonne exécution de la loi des finances. De manière générale, d'une manière plus comptable, la fonction de contrôle se définit comme la comparaison entre les prévisions et les réalisations. Cette technique de correction à la fois de la prévision budgétaire mais aussi de la légalité budgétaire vient pour prouver la particularité et l'autonomie de cette dernière.

### **B.L'autonomie de la légalité budgétaire**

893. Il convient de préciser, d'entrée, que l'autonomie n'est pas synonyme d'isolement. Elle n'implique donc pas que le droit budgétaire ait rompu tous ses liens avec toutes les autres branches de la connaissance scientifique, notamment avec le droit administratif. Le droit budgétaire est une branche de droit public qui est en interaction avec les autres branches de droit. L'autonomie, dont il est question, tient à deux éléments. D'une part, le droit budgétaire a progressivement constitué un système propre de règles et de procédures : c'est l'autonomie matérielle. D'autre part, l'enseignement et la recherche en cette matière se sont aujourd'hui émancipés par rapport à ceux de toute autre discipline : c'est l'autonomie que la doctrine a qualifié de « *scientifique* »<sup>619</sup>.

894. La légalité budgétaire est une légalité autonome parce qu'elle est particulière. Ce particularisme est justifié, selon le Doyen George VEDEL. Il écrivait, à cet égard, que « *Si la légalité budgétaire ne peut*

---

<sup>619</sup> Le droit public financier, un droit administratif spécialisé ? MEDE Nicaise Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF) et TONI Errol Docteur en droit public Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF) in [http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE\\_et\\_EROL\\_Article\\_Le\\_DPF\\_un\\_droit\\_administratif\\_spe\\_cialise\\_.pdf](http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE_et_EROL_Article_Le_DPF_un_droit_administratif_spe_cialise_.pdf)

*être invoquée par l'administration et les administrés dans leurs relations mutuelles, c'est parce que le budget régit les rapports internes de l'administration mais il ne s'applique pas directement aux rapports de l'administration et des particuliers. La régularité budgétaire est une affaire en quelque sorte intérieure à la vie de l'administration. Ce qu'elle met en cause, c'est le respect par l'administration des autorisations données par le Parlement, c'est le respect des procédés internes de réalisation des opérations financières, c'est le respect des contrôles. »<sup>620</sup>.*

895. Dans ce même sens, Stéphanie DAMAREY affirme que *« la légalité budgétaire présenterait la particularité de ne pas pouvoir être invoquée dans les rapports entre l'administration et les administrés : ces derniers ne seraient pas admis à se prévaloir de la légalité budgétaire à l'encontre de l'administration et, inversement, l'administration ne saurait se prévaloir des inscriptions budgétaires à l'égard des premiers. »<sup>621</sup>*. C'est l'hypothèse défendue par Paul AMSELEK et renforcée par Stéphanie DAMAREY dans sa thèse s'intitulant *« Le juge administratif, juge financier »<sup>622</sup>*. L'autonomie de la légalité budgétaire est affirmée et produit ses effets, ce qui témoigne de la particularité ou encore la singularité de la normativité budgétaire.

---

<sup>620</sup> Vedel (G) : Cours de législation financière, cours 1956-1957 p 136, cité par Stéphanie Damarey : « Légalité administrative et légalité budgétaire », RFFP n° 70, Juin 2000, p 28.

<sup>621</sup> Damarey (S) : « Légalité administrative et légalité budgétaire », RFFP n° 70, Juin 2000, p 25. Stéphanie Damarey note dans son ouvrage de finances publiques que *« s'il est possible de se prévaloir devant un juge de l'illégalité d'un acte à raison de la méconnaissance d'un dispositif législatif, il n'en va pas de même pour les lois de finances. Celles-ci comportent, en effet, une autorisation de percevoir l'impôt et de réaliser des dépenses. Ces dernières sont présentées comme des autorisations de dépense- et ne doivent donc pas être présentées en termes d'obligation. »* Finances publiques. Op cit p 294.

<sup>622</sup> Damerey (S) : « Le juge administratif, juge financier » Dalloz. 2001. 538 pages.

## I. L'affirmation de l'autonomie de la légalité budgétaire

896. Un témoignage est fourni par la distinction effectuée entre la légalité administrative et la légalité financière. Déjà en 1924, le Commissaire du Gouvernement René MAYER affirmait que « *la loi du budget n'était pas une loi comme les autres et les autorisations de dépenses qu'elle comportait, pour être des dispositions légales, n'étaient pas des dispositions législatives proprement dites.* »<sup>623</sup>.

897. Les règles budgétaires ne sont pas considérées comme ayant le caractère ordinaire de règles de droit. La loi de budget elle-même, tout au moins pour ceux de ses articles qui ne sont que budgétaires, c'est-à-dire qui autorisent les recettes et les dépenses et en évaluent le montant, ainsi que les états annexes qui les développent, n'est pas une loi ordinaire. Dans ce sens, Raymond ODENT indique que « *la violation des règles budgétaires ne peut, sauf texte formel contraire, être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Les règles budgétaires ne sont, en effet, pas considérées par la jurisprudence comme ayant le caractère de règle de droit. La loi de budget elle-même, tout au moins pour ceux des articles qui ne sont que budgétaires, c'est-à-dire qui autorisent les recettes et les dépenses et en évaluent le montant, ainsi que les états annexes qui les développent, n'est pas une loi ordinaire.* »<sup>624</sup>.

898. On remarque que l'affirmation du particularisme de la loi budgétaire est faite au regard de la nature intrinsèque particulière qu'aurait cette loi. D'autres auteurs ont, quant à eux, fondé ce

---

<sup>623</sup> Conseil d'État français, 28 mars 1924, Jaurou. La citation originale est au présent de l'indicatif. Voir aussi T. Ouattara, *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*, Bamako, éditions Jamana, 2002, p. 259 : « *Le budget n'est pas une loi au sens matériel, dans la mesure où il ne vise pas à formuler une règle obligatoire, générale et permanente* » et M. Odent, cité par P. Amsselek, "Sur le particularisme de la légalité budgétaire", *Revue administrative*, 1970, n° 138, p. 653.

<sup>624</sup> Odent (R) : *Contentieux administratif*, cours IEP, Paris 1965-1966. Les cours de droit, p 1237 et s. cité par Damarey (S) : *Finances publiques*. Op cit p 294.

particularisme sur l'idée que la loi budgétaire serait une loi interne à l'administration, ne s'appliquant pas directement dans les rapports entre celle-ci et les particuliers<sup>625</sup>.

899. Les solutions dégagées par la jurisprudence permettent de conforter cette hypothèse d'un particularisme de la légalité financière par rapport à la légalité administrative. Le cas des actes réglementaires d'exécution de la loi de finances, qui sont de facto soustraits du recours pour excès de pouvoir, avait déjà été évoqué. Ces actes échappent à la légalité administrative parce que, tout simplement, ils sont considérés comme la concrétisation de la théorie des actes de gouvernement qui est une théorie reconnue par le droit administratif. De ce fait, l'acte budgétaire qui vient en application de la loi de finances échappe au recours pour excès de pouvoir qui est considéré comme un recours d'« *utilité publique* »<sup>626</sup>.

900. Dans le même sillage, il est possible d'évoquer le fait que l'ouverture de crédits au budget de l'État peut demeurer un acte de pure légalité financière, sans incidence sur la légalité administrative. Ainsi, un fonctionnaire ne saurait se prévaloir de l'existence de crédits au budget concernant son activité pour exiger le maintien de son emploi.<sup>627</sup> De même, une inscription budgétaire affectée à une compagnie déterminée, ne lui confère aucun droit de créance envers

---

<sup>625</sup> C'est le cas de Maurice Duverger et de Georges Vedel. Cité par Paul Amselek dans son article "Sur le particularisme de la légalité budgétaire", op cit p. 653.

<sup>626</sup> Chapus (R) : Droit du contentieux administratif, Paris, Montchrestien, 2001, p. 202. Il est possible de rappeler, à cet égard, l'opinion de Gaston Jèze, lui qui considérait le recours pour excès de pouvoir comme l'« arme la plus efficace, la plus économique, la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés ».

<sup>627</sup> Conseil d'État français, 26 juillet 1946, Valent Falendry. Réciproquement, l'administration ne peut prétendre qu'une réduction ou suppression de crédits vaut par elle-même, la suppression des emplois concernés. Conseil d'État français, 26 novembre 1954, Lotta.

l'Etat<sup>628</sup>. En outre, l'administration n'est pas fondée à soutenir que l'existence de crédits concernant une activité qu'elle exerce implique la transformation en service public de cette activité.<sup>629</sup> Stéphanie DAMAREY écrit à cet égard que « *dans cet esprit, le Conseil d'Etat a estimé que la décision de refus opposée par un ministre à une demande tendant à l'inscription de crédits au sein de la loi de finances, doit être considérée comme un acte de gouvernement dont le juge administratif ne saurait connaître – CE, 2 avril 2004, M. Chaumet.* »<sup>630</sup>.

901. Pour Gaston JEZE, le fait financier public n'est intelligible et l'épistémologie financière n'est pertinente que si elle intègre « *tous les facteurs, non seulement les facteurs financiers, économiques mais aussi les facteurs politiques, sociaux, juridiques, etc.* »<sup>631</sup>. Les finances publiques trouvent à la fois le chemin d'exprimer leur unité tout autant que leur complexité. La légalité budgétaire est autonome en raison de la spécificité de la norme budgétaire. La juridicité singulière de la norme budgétaire fait que la légalité budgétaire soit une légalité autonome. L'ordre budgétaire est un ordre autonome par rapport à l'ordre juridique et il est gouverné par une loi organique spécifique.

902. La consécration d'une loi organique spéciale affirme que cette légalité est autonome au niveau de ses fondements. En Tunisie, la loi organique du budget était la première loi votée après l'élection de l'Assemblée nationale. Cette réalité historique témoigne de la nécessaire instauration d'un soubassement juridique de la question

---

<sup>628</sup> CE, 31 janvier 1936, compagnie générale aéropostale, Recueil du Conseil d'Etat, p 149 cité par Damarey (S) : Finances publiques. Op cit p 294.

<sup>629</sup> Conseil d'État français, 13 novembre 1953, Chambre syndicale des industries et du commerce des armes, munitions et articles de chasse.

<sup>630</sup> Damarey (S) : Finances publiques. Op cit p 294.

<sup>631</sup> Jèze (G) cité par Bouvier (M), Esclassan (M.-C) et Lassale (J.-P) : Finances publiques, Paris, LGDJ, 6ème édition. 2002, p.10.

budgétaire. Cette affirmation n'est pas une spécificité tunisienne mais elle est reconnue en droit comparé.

903. La légalité budgétaire est indépendante par rapport à la légalité administrative. Malgré cette indépendance et autonomie, la légalité administrative l'emporte au niveau du recours contre les actes administratifs à caractère budgétaire. Ceci s'explique, en Tunisie, par l'absence d'une culture budgétaire chez le justiciable tunisien outre l'absence d'une réglementation explicite de recours contre les actes administratifs à caractère budgétaire. Ces motifs ont fait que la légalité budgétaire n'a pas attiré l'attention même après la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne ou encore la réflexion portant sur la réforme de la loi organique de budget ou encore la réforme de l'ordre juridictionnel administratif.

904. L'absence d'une réflexion sur la question d'un contentieux budgétaire autonome par rapport au contentieux administratif ne fait que mettre en péril la protection de la normativité budgétaire surtout que l'intervention du pouvoir exécutif en matière de la réglementation de la vie budgétaire de l'Etat est assez développée. En effet, l'exécutif doit être soumis, dans son action, à la légalité budgétaire. L'action administrative ou encore l'activité administrative est une activité dépensière qui doit respecter la légalité administrative et la légalité budgétaire.

905. Déjà Paul AMSELEK dans la conclusion de son article de référence portant sur le particularisme de la légalité budgétaire note que « *En fait, la notion de « particularisme de la légalité budgétaire » devrait être employée uniquement pour désigner la portée limitée, particulière, des autorisations budgétaires de dépenses ; il vaudrait mieux d'ailleurs, pour éviter toute équivoque, parler de « particularisme des autorisations budgétaires de dépenses » ( le terme de « légalité budgétaire » étant à la fois trop large puisqu'englobant les autorisations de recettes contenues dans les lois*

*de finances, et trop étroit puisque les autorisations budgétaires de dépenses peuvent parfaitement être contenues dans des actes réglementaires complétant ou corrigeant les lois de finances, ou même les remplaçant comme dans le cas des ordonnances budgétaires de l'article 47 de la Constitution). Tout autre que ce problème de la nature des dispositions budgétaires est le problème de conflit de légalités posé par la double allégeance des actes administratifs mixtes au régime des droits et obligations de l'administration et à la légalité budgétaire et comptable : ce problème est résolu par la préférence accordée par le juge à la légalité administrative ordinaire et par l'interdiction faite en conséquence à l'administration et aux administrés d'invoquer contre ses prescriptions celles de la légalité budgétaire et comptable. »<sup>632</sup>.*

906. En Tunisie, la légalité budgétaire doit être instaurée en tant que légalité qui s'impose à l'administration et que la société soit en mesure de la réclamer en tant que droit et en tant qu'une condition de la mise en place d'une deuxième République. L'administration en Tunisie est un chantier qu'il faut, à mon sens, entamer d'urgence surtout qu'elle est marquée par une politisation assez remarquable.

907. Les finalités de l'administration lui sont externes, dictées par l'autorité politique qui les formalisent en textes de lois ou de règlements. C'est donc un double subordination au pouvoir politique et au droit qui pèse sur l'administration. Historiquement, cette capacité de contrôle généralisée trouve une première expression en l'article 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* ».

908. L'obligation de rendre compte est une obligation qui s'impose de plus en plus aux institutions tant constitutionnelles

---

<sup>632</sup> Amselek (P) : Sur le particularisme de la légalité budgétaire. RA 1970. pp 661-662

qu'administratives. Pour l'administration publique, l'obligation de rendre compte est une obligation dans un Etat de droit surtout en sachant qu'elle jouit de prérogatives exorbitantes afin d'assurer une activité d'intérêt général. Le régime juridique particulier qui est réservé aux administrations publiques pour accomplir leurs finalités, fait qu'elles entrent dans une relation déséquilibrée à leur profit avec les autres sujets de droit. Bénéficiant de prérogatives exorbitantes du droit commun, de prérogatives de puissance publique, les administrations vont se voir astreindre à des sujétions afin d'éviter :

- le recours à l'arbitraire ;
- l'excès ou le détournement de pouvoir ;
- la violation des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

909. Les contrôles assureront la maîtrise des risques et garantiront, aux citoyens et à leurs représentants, la permanence de l'Etat, un respect suffisant de l'Etat de droit et une exécution satisfaisante des politiques publiques arrêtées par les dépositaires du pouvoir politique. L'instauration de contrôle de l'administration et de son action afin de protéger les droits de l'administré devient une exigence démocratique surtout que l'administré est, dans la plupart des cas, un contribuable qui a participé par sa contribution au budget de l'Etat. L'administré-contribuable a un droit de regard sur le budget auquel il participe, il a droit aussi de superviser l'administration lors de son exécution de budget. L'administré-contribuable peut devenir aussi un justiciable qui, par son recours peut rétablir la légalité budgétaire.

910. Le droit de recours contre les actes administratifs de nature budgétaire doit être reconnu en tant que droit qui instaure la culture de protection de la légalité budgétaire contre toute tentative d'abus ou de détournement. Le respect de la légalité budgétaire par l'administration en tant que légalité autonome et indépendante est un droit de

l'administré-contribuable qu'il doit réclamer en droit tunisien surtout en cette phase de transition et de refondation de l'Etat.

911. L'autonomie de la légalité budgétaire doit être affirmée en cette phase de réflexion sur l'Etat tunisien afin que la norme budgétaire soit le levier de développement de la société, de l'administration et de l'Etat.

912. La norme budgétaire agit sur le pouvoir et le citoyen ; elle peut être considérée comme le trait d'union qu'on doit renforcer afin d'établir une relation fondée sur la confiance. Cette confiance ne peut être renforcée que par l'instauration d'un système de protection de la légalité budgétaire. Ce système de protection est un système à instaurer en tant que système qui se fonde sur la reconnaissance d'un contentieux budgétaire et d'un juge apte à sanctionner l'infraction de la légalité budgétaire.

913. La reconnaissance d'un contentieux budgétaire et d'un juge qui se prononce à son propos sont les implications de l'autonomie de la légalité budgétaire.

## **II. Les implications de l'autonomie de la légalité budgétaire**

914. Reconnaître l'autonomie de la légalité budgétaire emporte des conséquences quant au contentieux budgétaire et quant au juge compétent.

### **1. L'autonomie du contentieux budgétaire**

915. Le contentieux budgétaire est un contentieux différent tant il fait appel à des règles et à un droit spécifique dans sa résolution ; il s'agit du droit budgétaire. Le contentieux budgétaire présuppose un litige budgétaire. La notion de litige peut se définir comme un différend entre deux ou plusieurs personnes, les unes contestant aux autres d'être titulaires d'un droit à l'exercice duquel elles prétendent.

916. Le litige n'est pas le procès car, dans la chronologie des faits, la survenance d'un litige est nécessairement antérieure à l'engagement d'une procédure contentieuse. Au surplus, le litige peut prendre fin avant l'engagement de toute procédure juridictionnelle si les parties se concilient ou si la partie qui revendique le droit que son adversaire lui dénie, décide d'abandonner sa réclamation. Enfin le litige n'est pas éteint par la prescription de l'action, qui constitue un empêchement légal à l'engagement de l'instance.
917. Cette définition rend la question de litige budgétaire plus délicate parce que le différend budgétaire reste difficilement identifiable surtout que les parties ne sont pas égales. Il s'agit d'un différend entre l'Etat et le citoyen- contribuable ; c'est un désaccord entre deux justiciables déséquilibrés tant au niveau de pouvoirs qu'au niveau de la technicité en matière budgétaire.
918. Le déséquilibre qui régit le rapport entre l'Etat et le citoyen- contribuable peut être rétabli par un juge qui s'affirme comme protecteur de la légalité budgétaire. L'acte budgétaire en tant qu'acte d'exercice de la souveraineté budgétaire ne peut pas échapper à la contestation devant le juge ; c'est l'essence de litige budgétaire. Le litige budgétaire peut concerner le non- respect de l'affectation de dépenses faite par la loi de finances ou encore un abus de procédure budgétaire. Le litige budgétaire a pour objet le budget. Ainsi défini, il est différent de litige fiscal dont l'objet est l'impôt.
919. Le budget en tant qu'un modèle de bonne gestion des deniers publics est un modèle réfléchi par les pouvoirs publics mis en place. Il ne peut pas être remis en cause par le contribuable devant un juge. Ce modèle de bonne gestion des deniers publics doit être respecté au niveau de son application par l'administration. Celle ci est appelée à respecter le modèle de gestion budgétaire autorisé par le pouvoir législatif sous la forme de la loi de finances et tel que reparti par le décret de répartition et les actes subséquents. L'administration est

tenue de respecter l'ordre budgétaire tel que réglementé par la loi organique du budget et mis en œuvre par la loi de finances. Le problème en matière de légalité budgétaire est que la loi de finances est elle-même un acte dont les effets ne sont pas toujours contraignants puisqu'il s'agit d'un acte de prévision et d'autorisation. Quand on prévoit on peut se tromper ; quand on autorise on permet, on n'impose pas.

920. L'administration est tenue de respecter dans son action la légalité administrative et la légalité budgétaire en tant que deux références certes complémentaires mais autonomes. L'ordre budgétaire est un ordre que l'administration doit respecter et instaurer sous le contrôle d'un juge qui peut être saisi par l'administré-contribuable. Toutefois, la question de la saisine d'un juge pour une infraction de la légalité budgétaire n'a pas encore marqué la culture du justiciable tunisien. En effet, le risque d'avoir un contentieux budgétaire « *aristocratique* » n'est pas exclu comme il était qualifié, à un moment donné, le contentieux administratif<sup>633</sup>. Le contentieux budgétaire, à mon sens, ne peut pas être un contentieux de masse surtout en l'absence d'une culture budgétaire développée chez le citoyen tunisien. A cet égard, la prise de conscience collective est demandée afin de réussir à avoir un contrôle budgétaire juridictionnel.

## **2. L'autonomie du juge budgétaire**

921. L'une des implications de l'autonomie de la légalité budgétaire est certainement l'existence d'un juge autonome ou encore d'un ordre juridictionnel indépendant, or ceci n'est pas aussi évident. En Tunisie, l'ordre juridictionnel budgétaire n'est pas encore reconnu malgré l'existence de la Cour des Comptes qui est une institution

---

<sup>633</sup>Marcel Waline voyait dans le droit administratif « une œuvre essentiellement aristocratique élaborée pour et par le salon du Palais Royal » Waline (M) : Situation actuelle du droit administratif en France, JCP 1957 II. 4-10

constitutionnelle prévue par la Constitution de 1959 et celle de 2014. Toutefois, cette cour a une compétence comptable plutôt qu'une compétence de contrôle de légalité c'est-à-dire que la cour intervient après l'exécution de la norme budgétaire et non comme juge d'annulation des actes illégaux.

922. L'institution d'un juge financier autonome s'impose dans un Etat qui déclare comme objectif la lutte contre la corruption et le détournement des deniers publics et surtout la bonne gestion des deniers publics qui s'élève à un principe de valeur constitutionnelle. Ce principe constitutionnel doit être protégé par un juge au niveau de la mise en œuvre de la loi de finances.

923. L'autonomie de juge financier et l'extension de ses pouvoirs est en mesure de développer la culture de la justice budgétaire qui reste ignorée ou peu connue par le citoyen tunisien. Le citoyen tunisien doit contribuer et participer à l'instauration d'une justice budgétaire afin de saisir le fait qu'il peut suivre l'exécution de la norme budgétaire qu'il a autorisée à travers le jeu de la représentation mais aussi sanctionner toute infraction.

924. Le citoyen-contribuable doit avoir la mainmise sur les deniers publics à travers les institutions politiques et juridictionnelles afin de pouvoir instaurer un système fondé sur la confiance et la fiabilité. Le développement de l'idée de contrôle de la gestion des deniers publics par le citoyen, à travers le recours au juge, est en mesure de se présenter comme une garantie de la légalité budgétaire. Le Tribunal Administratif, juge administratif peut être appelé à jouer le rôle de juge de la légalité budgétaire en Tunisie surtout avec la réforme lancée de ce tribunal.

## **Paragraphe 2 : Le Tribunal Administratif : juge de la légalité budgétaire ?**

925. En Tunisie, le juge administratif de droit commun est le Tribunal Administratif. Ce tribunal est le juge de légalité administrative<sup>634</sup>. Il « *constitue l'une des pièces fondamentales de l'Etat de droit dans le système tunisien.* »<sup>635</sup>. Il était prévu par la Constitution de 1959 et dont la mise en en place effective a débuté en 1972<sup>636</sup>.

926. En matière budgétaire, plusieurs actes administratifs sont pris pour mettre en application la loi des finances de l'année. A l'occasion de cette application, la légalité interne (compétence de l'auteur de l'acte, respect des règles de forme) ou encore la légalité externe (respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur) peuvent être entachées d'illégalité. Par cette occasion, le juge peut être appelé à se prononcer sur la légalité d'un acte budgétaire. Le juge administratif peut être ainsi appelé à jouer le rôle de juge de la légalité budgétaire.

---

<sup>634</sup> Lotfi Tachouna va au delà de cette mission pour noter que le « *tribunal administratif mène une action énergique dans la protection de la Constitution. Il la protège dans sa substance matérielle, ses valeurs, ses agencements institutionnels et son système de sources.* ». Le tribunal administratif et la protection de la Constitution. In Mélanges en l'honneur du Doyen Mustapha Filali. Tunis, CPU 2010. p383. Voir aussi Amin MAHFOUH, le tribunal administratif, juge constitutionnel.in « Contribution à l'étude de la transition démocratique en Tunisie. Tunis, Hanns Seidel Stiftung. Pp7-16.

<sup>635</sup> Idem p373.

<sup>636</sup> Comme le note Leila CHIKHAOUI « *par souci d'exactitude et d'honnêteté scientifique et historique, il est cependant possible de faire remonter l'origine d'une justice administrative en Tunisie à la Constitution « octroyée » de 1861, qui confiait à un conseil Suprême l'examen des plaintes adressés contre les actes des ministres et agents de l'exécutif dans le cadre de leurs fonctions. Sa suspension en 1864 repousse à 1888 les origines du contentieux administratif en Tunisie, avec la promulgation du décret beylical du 27 novembre 1888 qui a consacré le principe de l'unité de juridiction et de la dualité des contentieux..* ». Les critères d'évaluation de la justice administrative. In « *La justice administrative* ». Actes du colloque tenu les 6-7 décembre 1996.Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis. Tunis 1998 p 177.

927. La nouvelle Constitution tunisienne parle de la Haute Cour Administrative, des cours d'appel et des tribunaux de première instance qui vont prendre la place de Tribunal Administratif.

928. L'article 116 de la Constitution tunisienne renvoie à la loi pour la réglementation de la justice administrative. Il dispose que : *«La justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance. La justice administrative est compétente pour connaître de l'excès de pouvoir de l'administration et des litiges administratifs. Elle exerce une fonction consultative conformément à la loi. La Haute Cour administrative établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La loi détermine l'organisation de la justice administrative, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.»* . A la date de la rédaction de la thèse, la loi portant organisation de la nouvelle Haute cour administrative n'est pas encore établie.

929. En Tunisie, le juge administratif actuel est encore, principalement, le Tribunal Administratif. Dans l'attente de la réforme énoncée par la Constitution tunisienne de la justice administrative tunisienne, notre réflexion portera, en premier lieu, sur le Tribunal Administratif qui reste le juge de la légalité par excellence. Notre interrogation porte sur la compétence du Tribunal Administratif en matière de contrôle de la légalité budgétaire.

### **A.Le Tribunal Administratif, ne s'est pas prononcé sur la matière budgétaire**

930. Le Tribunal administratif ne s'est pas prononcé en matière budgétaire tant au niveau de sa compétence consultative que

juridictionnelle. Ce constat est déjà partagé par la doctrine tunisienne. Dans ce sens on peut citer Jalila BOUZOUITA qui écrit que « Le tribunal administratif tunisien n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la question. »<sup>637</sup>.

## I. La compétence juridictionnelle

931. La compétence du Tribunal Administratif en matière de contrôle de la légalité budgétaire peut être vérifiée au niveau de la compétence du tribunal en matière de contentieux de légalité. Le contentieux de la légalité regroupe le contentieux de l'excès de pouvoir<sup>638</sup>, le recours en appréciation de légalité et le recours en déclaration d'inexistence. La compétence de Tribunal Administratif est affirmée par l'article 2 de la loi n° 72 - 40 du 1<sup>er</sup> juin 1972, relative au Tribunal Administratif tel que modifiée par la loi organique n° 96-39 du 3 Juin 1996 qui dispose que « *Le tribunal administratif statue avec ses différents organes juridictionnels sur tous les litiges à caractère administratif à l'exception de ceux qui sont attribués à d'autres juridictions par une loi spéciale.* ». En effet, le statut du Tribunal Administratif reconnaît expressément sa compétence en matière des litiges administratifs et ne fait aucune allusion à la matière budgétaire. Déjà, en matière de recours pour excès de pouvoir, le statut insiste encore sur le caractère administratif de litige en disposant dans son article 3 (nouveau) – modifié par la loi organique n° 2002-11 du 4 février 2002 – que « *Le tribunal administratif est compétent pour*

---

<sup>637</sup> Bouzouita (J) : Finances publiques et justice sociale. In Liber amicorum . Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. P 304.

<sup>638</sup> Le recours pour excès de pouvoir est « *un recours juridictionnel porté devant la juridiction administrative par toute personne qui y a intérêt, contre une décision administrative unilatérale, supposée illégale par le requérant, en vue de son annulation rétroactive* » Ben Achour (Y) : Le recours pour excès de pouvoir dans tous ses états ; Mélanges offerts au Doyen A. Amor, CPU, 2005 p 160 cité par Gargouri (M) : le recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires. In L'évolution contrastée du recours pour excès de pouvoir. Coordination de Bassem KARRAY. Tunis IORT, 2010 p225.

*statuer sur les recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des actes pris en matière administrative.».*

932. Si on confronte ces dispositions à l'autonomie de la légalité budgétaire par rapport à la légalité administrative, on peut facilement constater que le statut ne reconnaît pas la compétence de Tribunal Administratif en matière de contentieux de la légalité budgétaire. S'il est vrai que le statut du Tribunal Administratif n'a pas reconnu expressément la compétence de contrôle de légalité budgétaire rien n'empêche de qualifier ou d'introduire le litige budgétaire dans le litige administratif. Le législateur, malgré les réformes, n'a pas pensé ou peut être n'a-t-il pas voulu introduire la matière budgétaire dans le champ d'application du contrôle du Tribunal Administratif.

933. Dans sa version originelle, l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 72-40 du 1<sup>er</sup> juin 1972 relative au Tribunal administratif, précitée, prévoyait : *« ...ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir les décrets à caractère réglementaire.»*. Cette exclusion n'a disparu qu'avec la loi organique n° 2002-11 du 4 février 2002 modifiant et complétant la loi n°72-40 du 1<sup>er</sup> juin 1972 relative au Tribunal Administratif, puisque l'article 3 susvisé reconnaît la compétence du Tribunal Administratif pour statuer sur les recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des actes pris en matière administrative.

934. S'il est possible, dorénavant, d'intenter, devant la juridiction administrative, un recours pour excès de pouvoir contre un décret à caractère réglementaire <sup>639</sup>, le législateur a institué un régime procédural dérogatoire pour ce type de recours, régime qui n'est pas de nature à faciliter l'accès au juge administratif. En effet, le recours pour

---

<sup>639</sup> « En matière budgétaire, l'intervention du Président de la République pour mettre en œuvre le projet de loi de finances pourrait aboutir à qualifier le décret pris en vertu de l'article 28 alinéa 11 comme étant un décret réglementaire. Il sera lui aussi susceptible du REP même pour une courte durée jusqu'à l'adoption d'une loi de finances complémentaire qui reprenait les dispositions de ce décret ou le vote de la loi de règlement. En réalité, le chef de l'Etat intervient afin de combler un vide législatif en raison du retard dans le vote du projet de loi de finances. Le but recherché consiste dans la continuité des services publics qu'on peut rattacher à la matière administrative ». Naïfar (M) : Le décret à caractère général. Op cit p 332.

excès de pouvoir dirigé contre les décrets à caractère réglementaire n'est recevable qu'à deux conditions : l'exercice d'un recours administratif préalable et le ministère d'un avocat près la Cour de Cassation. Par contre, s'il est dirigé contre n'importe quelle autre décision, il est dispensé du ministère d'avocat en première instance, et le recours administratif préalable est facultatif.

935. Cette réalité ne correspond plus au nouveau contexte constitutionnel et politique en Tunisie. Le législateur pourrait revoir ce régime dérogatoire pour l'aligner sur le droit commun mais aussi reconnaître la compétence du juge administratif en matière d'annulation du décret pris en matière budgétaire.

936. Le rejet de la compétence de tribunal administratif dans le contentieux budgétaire peut se justifier par l'absence d'un intérêt d'agir direct chez le justiciable. Mais cet intérêt à agir se présente au niveau de l'identité du justiciable qui peut être, un contribuable. Ainsi dit, ce motif ne tient pas et ne peut pas se présenter comme un motif sérieux de rejet de contrôle de légalité budgétaire par la voie de recours pour excès de pouvoir.

937. Il est, donc, regrettable de voir les actes budgétaires immunisés contre le recours pour excès de pouvoir qui reste le recours de droit commun. Cette réalité va à l'encontre de la protection des droits de l'administré. A cet égard, Jalila BOUZOUITA note que « *La regrettable irrecevabilité des recours contre les actes de nature financière empêche la protection des droits garantis par la Constitution et les dote, par ailleurs, d'une immunité tout à fait injustifiable, alors même que le recours pour excès de pouvoir est érigé en recours de droit commun, ne pouvant être exclu qu'expressément en vertu d'un texte juridique* ». <sup>640</sup>

---

<sup>640</sup> Bouzouita (J) : Finances publiques et justice sociale. Op cit p 305.

938. En France, il est admis que le juge administratif est le juge des actes réglementaires d'exécution de la loi de finances. Ces actes sont vus par la juridiction administrative comme des actes administratifs<sup>641</sup>. Ils sont donc susceptibles d'être soumis à son contrôle. Il est vrai que lesdits actes ne peuvent que rarement être déférés et annulés<sup>642</sup>, mais il n'en demeure pas moins qu'ils se situent dans le domaine d'intervention du juge administratif.<sup>643</sup>

939. De manière plus significative, dans certains États francophones, le contrôle juridictionnel des opérations financières publiques est l'œuvre, en dernier ressort, des juridictions administratives. Les juges financiers y existent, mais ne rendent leurs décisions que sous le

---

<sup>641</sup> C'est notamment la position de la juridiction administrative française. Voir le Conseil d'État (France), 28 mai 1948, Sieur Flé : « *Considérant que la loi du 12 décembre 1945 et les textes subséquents ont prévu, qu'à titre exceptionnel, les crédits ouverts au titre de l'exercice 1946 feraient l'objet d'une révision de la part des rapporteurs particuliers de la commission des finances de l'Assemblée, éventuellement assistés de magistrats de la Cour des comptes, et que notamment les réductions acceptées par les ministres donneraient lieu à des modifications du montant des crédits par décrets en conseil des ministres. Considérant que cette disposition n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compressions budgétaires réalisées par décrets, le caractère d'actes législatifs ; que par suite, le ministre de l'économie nationale n'est pas fondé à soutenir que les décisions attaquées prises en exécution de ces mesures de compression ne sont pas susceptibles d'être déférées au Conseil d'État statuant au contentieux...* ». Voir aussi le Conseil d'État (France), 7 mars 1962, Syndicat national des personnels de l'inspection des lois sociales en agriculture.

<sup>642</sup> La juridiction administrative dénie aux parlementaires, d'avoir en la matière, un intérêt à agir (Conseil d'État français, 27 février 1987, Noir). Or, en matière de recours pour excès de pouvoir, le principe est le suivant : « pas d'intérêt, pas d'action » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2006, pp. 457-497). Pour approfondir le sujet, on pourra lire C. Devos-Nicq, « Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire », *Revue Française de Finances Publiques*, 2000, n° 70, pp. 59-69, spécialement pp. 63-68.

<sup>643</sup> Voir l'article numérique « Le droit public financier, un droit administratif spécialisé ? » MEDE Nicaise Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF) et TONI Errol Docteur en droit public Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherche sur l'Administration et les Finances (CERAF) in [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE\\_et\\_EROL\\_Article\\_Le\\_DPF\\_un\\_droit\\_administratif\\_spe\\_cialise\\_pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE_et_EROL_Article_Le_DPF_un_droit_administratif_spe_cialise_pdf)

potentiel contrôle ultérieur des juges administratifs. L'exemple de la France est le plus significatif à cet égard. Dans une certaine mesure, c'est également le cas au Togo<sup>644</sup> et au Sénégal. Ainsi, suivant l'article 66 de la loi sur la Cour des comptes sénégalaise<sup>645</sup>, « *les voies de recours admises contre les arrêts définitifs sont la révision et la rectification pour erreur matérielle devant la Cour des Comptes ainsi que la cassation devant la Cour suprême.* »<sup>646</sup>. Or, ladite Cour suprême est composée aussi bien de juges judiciaires que de juges administratifs. Auparavant, ces derniers étaient regroupés au sein d'un ordre juridictionnel distinct.<sup>647</sup> La loi organique sur la Cour des Comptes faisait alors expressément du juge administratif (Conseil d'État), le juge de cassation des décisions rendues par les juridictions financières sénégalaises.<sup>648</sup>

940. Le Tribunal Administratif peut être appelé à donner son avis sur les projets de décrets pris entre autres en matière budgétaire, dans le cadre de sa compétence consultative.

---

<sup>644</sup> « *Les comptables, le ministre chargé des finances, les autres ministres pour ce qui concerne leur département et les représentants des établissements publics, des collectivités intéressées et de tout organisme soumis au contrôle de la Cour peuvent demander à la Cour suprême la cessation des arrêts définitifs rendus par la Cour, pour vice de forme incompétence et violation de la loi* ». Article 87 de la loi organique n° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

<sup>645</sup> Loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012.

<sup>646</sup> L'article 76 ajoute en édictant la même possibilité à l'égard des arrêts de la Chambre de discipline budgétaire et financière : « *Les arrêts de la chambre peuvent faire l'objet d'un recours en cassation porté devant la Cour suprême, à l'initiative du prévenu ou du Procureur général.* ».

<sup>647</sup> C'est la loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008 qui a mis fin à cette situation

<sup>648</sup> Loi n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes. Article 33 : « *Les voies de recours admises contre les arrêts définitifs sont la révision devant la Cour des comptes et la cassation devant le Conseil d'État.* ».

## II. La compétence consultative

941. La compétence consultative est reconnue par le statut de Tribunal Administratif dans son article 4 (nouveau), modifié par la loi organique n° 83-67 du 21 juillet 1983, qui dispose que : « *Le tribunal administratif est obligatoirement consulté sur les projets de décrets à caractère réglementaire. Il donne son avis sur les autres projets de texte et en général sur toutes les questions pour lesquelles son intervention est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumises par le gouvernement. L'avis du tribunal concernant toute consultation relative à un projet de loi ou de décret-loi est transmis à la chambre des députés.* ».

942. Cette compétence consultative permet d'assurer un certain contrôle sur les décrets pris en matière budgétaire. Toutefois, cette compétence reste ineffective au niveau de son application. Le statut de Tribunal Administratif accorde assez d'importance à cette compétence consultative vu qu'il lui a réservé le deuxième chapitre de la loi n° 72 - 40 du 1<sup>er</sup> juin 1972, relative au Tribunal Administratif. La consultation de Tribunal Administratif reste obligatoire mais sans pour autant se prononcer sur l'avis que donne le tribunal. L'avis consultatif est- il ici un avis ou s'agit' il d'une simple formalité consultative ?

943. En matière budgétaire, la consultation de Tribunal Administratif reste une formalité qui n'était pas toujours respecté. Même si les décrets réglementaires portent dans leurs visas l'avis de Tribunal Administratif, on ne doit pas penser que la compétence consultative peut protéger la normativité budgétaire. Ce constat ne fait que nous inviter à plaider pour une véritable reconnaissance d'un contentieux budgétaire surtout en cette phase transitoire marquée par une tentative de refondation des institutions constitutionnelles parmi lesquelles figure le Tribunal Administratif.

## **B. Plaider pour la reconnaissance du contentieux budgétaire par la nouvelle Cour Administrative**

944. La nouvelle Constitution tunisienne fait un renvoi à une nouvelle institution juridictionnelle administrative non encore mise en place mais qui annonce une réforme dans l'ordre juridictionnel administratif. A l'occasion de cette réforme, la reconnaissance d'un contentieux budgétaire reste possible si on veut instaurer un Etat de droit apte à mettre fin à la corruption et à la mauvaise gestion des deniers publics.

945. Le mouvement populaire de 14 janvier 2011 en tant que mouvement populaire pour la liberté et la dignité, est également un soulèvement contre les malversations, la dilapidation des deniers publics et la corruption. La réalisation de ses objectifs implique la nécessité de repenser le système de contrôle et de suivi, de façon à répondre aux exigences d'une société qui se veut démocratique et en parfaite harmonie avec les impératifs de la bonne gouvernance<sup>649</sup>.

946. L'idée de repenser le système du contrôle administratif et financier permettra d'assurer une sécurité juridique des individus vis-à-vis des autorités publiques. La sécurité juridique est recherchée tant par l'instauration de la Cour Constitutionnelle que par la réforme du Tribunal Administratif. La sécurité juridique permet de rétablir la confiance entre le justiciable-contribuable et le pouvoir. En effet, l'article 116 de la nouvelle Constitution tunisienne a constitutionnalisé le contrôle de la légalité administrative et a annoncé la nouvelle réforme de l'ordre juridictionnel administratif. Cette nouvelle disposition (l'article 116 de la Constitution) a constitutionnalisé la justice administrative ainsi que toutes ses structures. Dans ce sens, il

---

<sup>649</sup> Séminaire sous le Haut Patronage Président de la République Mohamed El Moncef El Marzouki Vers la réforme du système de contrôle administratif et financier en Tunisie et le renforcement de son efficacité dans la lutte contre la corruption Hôtel Africa, Tunis, 11 juin 2013

dispose que : « *La justice administrative est composée d'une Haute Cour administrative, de cours administratives d'appel et de tribunaux administratifs de première instance. La justice administrative est compétente pour connaître de l'excès de pouvoir de l'administration et des litiges administratifs. Elle exerce une fonction consultative conformément à la loi. La Haute Cour administrative établit un rapport annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La loi détermine l'organisation de la justice administrative, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.* ». Cet article accorde à la justice administrative une compétence générale en matière administrative et renvoie à la loi pour l'organisation de cette compétence. A la date de rédaction de cette thèse la loi n'a pas encore vu le jour. En effet, on ne peut pas prévoir si le législateur va accorder ou va reconnaître un contentieux administratif budgétaire mais la question n'a aucune consistance dans le discours public.

947. La protection de la norme budgétaire contre les abus de l'Administration et ses débordements de la légalité budgétaire en périodes ordinaires et en périodes de crise s'impose comme une exigence de l'Etat de droit. On peut admettre et reconnaître le droit au recours pour excès de pouvoir contre les actes budgétaires qui ne respectent pas la légalité budgétaire. Il vaut mieux réussir un contrôle de légalité budgétaire afin de pouvoir sanctionner la mauvaise gestion des deniers publics avant de contrôler, a posteriori, cette gestion par la Cour des Comptes. La nouvelle Constitution prévoit une décentralisation de la justice administrative afin de la rapprocher des justiciables. Une volonté de restructuration s'impose.

948. Le président de l'Union des magistrats administratifs Walid HELALI a affirmé que « *La restructuration de la justice administrative nécessite la mobilisation de moyens logistiques et*

*financiers conséquents* », a-t-il ajouté dans une déclaration à la Tunisie Afrique Presse, faisant remarquer que l'article 116 de la Constitution de la deuxième République constitue un tournant décisif dans l'histoire de la justice<sup>650</sup>. Tout en parlant de l'article 116 de la nouvelle Constitution tunisienne, il annonce que cet article permettra, si besoin, de restructurer le secteur de la justice administrative notamment à travers le renforcement de la décentralisation et la création à l'horizon 2017, des tribunaux de première instance, des Cours d'appel et de Cassation.

949. Par ailleurs, Walid HELALI a plaidé pour la mise en place d'un code de justice administrative pendant le premier semestre de 2017 qui fixe les spécialités des tribunaux. Il a souligné, dans ce sens, la création des commissions au sein du Tribunal Administratif, composées de magistrats en vue d'élaborer un projet de loi consensuel. Dans ce sens l'article premier de décret gouvernemental n° 2017-620 du 25 mai 2017, portant création de chambres de première instance subsidiaires du tribunal administratif aux régions et fixation de leur compétence territoriale qui dispose que « *Sont créés, douze (12) chambres de première instance subsidiaires du tribunal administratif aux régions conformément aux indications du tableau suivant : N° d'ordre La chambre de première instance La compétence territoriale*

*1- Chambre de première instance de Nabeul Gouvernorat de Nabeul et de Zaghuan.*

*2- Chambre de première instance de Bizerte Gouvernorat de Bizerte et de Béja.*

---

<sup>650</sup> Tunisie: Les juges administratifs réclament une restructuration du secteur Tunis Afrique Presse  
Publication: 12/10/2016 10h16 CEST Mis à jour: 12/10/2016 10h16 CEST  
[http://www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/justice-administrative-tu\\_n\\_12450492.html](http://www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/justice-administrative-tu_n_12450492.html)

- 3- *Chambre de première instance du Kef Gouvernorat du Kef, de Jendouba et de Siliana.*
- 4- *Chambre de première instance de Sousse Gouvernorat de Sousse.*
- 5- *Chambre de première instance de Monastir Gouvernorat de Monastir et de Mahdia.*
- 6- *Chambre de première instance de Sfax Gouvernorat de Sfax.*
- 7- *Chambre de première instance de Gafsa Gouvernorat de Gafsa et de Tozeur.*
- 8- *Chambre de première instance de Gabès Gouvernorat de Gabès et de Kébili.*
- 9- - *Chambre de première instance de Médenine Gouvernorat de Médenine et de Tataouine.*
- 10- *Chambre de première instance de Kasserine Gouvernorat de Kasserine.*
- 11- *Chambre de première instance de Sidi Bouzid Gouvernorat de Sidi Bouzid.*
- 12- *Chambre de première instance de Kairouan Gouvernorat de Kairouan,*

*12 chambres régionales de première instance du Tribunal Administratif ont été créées.».*

950. Dans le même sens l'arrêté du premier président du tribunal administratif du 20 février 2018, a fixé la date d'ouverture des

chambres de première instance subsidiaires du tribunal administratif aux régions<sup>651</sup>.

951. Ce processus de décentralisation et de restructuration de la justice administrative doit continuer pour concerner, entre autres, le domaine budgétaire. L'idée d'instaurer une justice administrative apte de protéger la légalité budgétaire reste un défi pour les pouvoirs publics s'ils ont la volonté de lutter contre la mauvaise gestion des deniers publics et la corruption. Ces objectifs sont annoncés à maintes reprises pour annoncer la rupture avec l'ancien régime et la naissance de la deuxième République mais ces réclamations ne peuvent être, une réalité, en l'absence d'un juge financier qui contrôle et sanctionne tout débordement au niveau de la gestion des deniers publics.

952. En Tunisie, le juge financier est appelé à protéger la normativité budgétaire afin de donner un sens à la bonne gouvernance qui s'annonce comme l'un des objectifs primordiaux de la nouvelle Constitution.

## **Section 2 : La protection par le juge financier**

953. En Tunisie, le juge financier est la Cour des Comptes et la Cour de discipline Financière avant la promulgation de la nouvelle Constitution qui a essayé de mettre en place une justice financière centralisée et unifiée dans la Cour des Comptes.

954. La protection de la norme budgétaire en tant que norme de prévision et d'autorisation des recettes et de dépenses publiques est timidement protégée au niveau de sa mise en œuvre par les « *juridictions financières* » en Tunisie. Pour une longue période la gestion des deniers publics était hors contrôle.

---

<sup>651</sup> Journal Officiel de la République Tunisienne. 20 février 2018 N° 15. Page 460

955. Ainsi, comme l'écrit Ahmed ESSOUSSI « *il convient de rappeler qu'en matière de contrôle de la politique budgétaire et financière, la cour des comptes, institution constitutionnelle, prévue en 1959 n'a pu être instituée qu'en 1968 et n'a connu des activités significatives qu'après 1980 de sorte que, pendant plus de vingt ans, aucune évaluation des politiques financières ne pouvait être réalisée par un organe indépendant. On peut même y ajouter que le contrôle de gestion sur les actes des ordonnateurs ne pouvait être réalisé donnant une image singulière de la protection des deniers publics dès lors que l'on sait que les observations et les constatations étaient bien réservées aux responsables politiques, redevables de leur gestion ; permettant ainsi à la fois une irresponsabilité débouchant sur un bien mauvais usage des deniers publics sinon des détournements considérables restant très largement impunis, au moins jusqu'à maintenant .* »<sup>652</sup>.

956. Cette réalité est appelée à changer avec la deuxième République. En effet, le renforcement des contrôles juridictionnels sur les finances publiques « *assurent une fonction régulatrice de premier plan en matière de sécurité des deniers publics, dans la mesure où ils permettent à la fois de rétablir la régularité financière en cas de manquements dûment constatés de la part des gestionnaires officiels de fonds publics ; mais aussi de réprimer les malversations liées à la manipulation de deniers, quel qu'en soit l'auteur.* »<sup>653</sup>. A cet égard, on attend un renforcement de rôle des contrôles juridictionnels qui sont principalement exercés par la cour des Comptes et la Cour de Discipline Financière afin de dépasser cette protection timide<sup>654</sup> des deniers publics vers une justice financière indépendante.

---

<sup>652</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit.p 218.

<sup>653</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 178.

<sup>654</sup> La situation de contrôle des deniers publics en Tunisie est un peu similaire aux systèmes comparés tel que le système algérien. Dans ce sens, Chaabane BENAKHEZOUH écrit, concernant la Cour des Comptes algérienne que « *outré qu'elle n'est pas connue du grand public car non médiatisé, apparaît comme une institution qui n'a jamais en fait décollé ou pris son envol.* » depuis sa mise en place par la Constitution de 1976 dans son

## **Paragraphe 1 : Une protection timide par le juge financier**

957. La protection de la mise en œuvre de la norme budgétaire par voie juridictionnelle<sup>655</sup> fait appel, en Tunisie, à deux institutions à savoir la Cour des Comptes et la Cour de Discipline Financière<sup>656</sup>. Ces deux cours permettent le contrôle et la sanction de la gestion des deniers publics. Ces contrôles juridictionnels sont considérés comme *« un contrôle juridictionnel assez particulier puisqu'il se solde- en cas de constat d'irrégularités – par la condamnation des fonctionnaires concernés au paiement de sommes d'argent, soit en restitution des sommes éventuellement perçues en trop par les comptables publics ou irrégulièrement sorties des caisses de l'Etat, soit en réparation du préjudice financier subi par l'organisme public ( Etat, CPL, EP et/ou Entreprise Publique) victime d'une faute de gestion de la part d'un ordonnateur indélicat .»*<sup>657</sup>.

### **A. La Cour des Comptes**

958. Historiquement, le décret beylical du 12 mai 1906 portant règlement de la comptabilité publique, qui a complété les décrets beylicaux du 12 mars 1883 et du 19 décembre 1883 relatifs au régime d'établissement et de règlement de budget, a procédé à une

---

article 190. Voir Chaabane BENAKHEZOUH : Du contrôle des finances publiques. In Mélange Souad MOUSSA SELLAMI. Op cit p 465.

<sup>655</sup> Le contentieux budgétaire est un contentieux si original comme le note Christian Michaut dans son article « Les finances publiques et les juridictions financières : quelles interactions aujourd'hui ? Revue Trésor n°1-2016. P 23.

<sup>656</sup> Il ne faut pas perdre de vue les contrôles juridictionnels de nature pénale qui ont pour objet de veiller à l'honnêteté des opérations sur deniers publics ou privés réalisées par quelque personne que ce soit indépendamment de sa nature ou de sa qualité, et de sanctionner les comportements malhonnêtes en cas de besoin, en matière de manipulation illégale des deniers. Les tribunaux judiciaires de droit commun peuvent siéger en matière de manipulation malhonnête des deniers publics. Voir Chikhaoui (L) : sécurité des deniers publics et contrôle juridictionnels ; RTD 2004, pp 299-384.

<sup>657</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 178.

harmonisation avec la loi française du 22 avril 1905 qui avait prévu la soumission du budget tunisien au contrôle de la Cour des Comptes française. La convention franco-tunisienne du 3 juin 1955 a maintenu provisoirement ce régime, qui a pris fin le 31 mars 1957 (article 39).

959. La Cour des Comptes tunisienne, actuellement en place, est l'organe supérieur du contrôle des finances publiques en Tunisie. Elle était définie dans l'article 69 (l'article 57 initial) de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 comme étant l'un des deux organes du Conseil d'État, le second étant le Tribunal administratif. En effet, l'article 69 de la Constitution de 1959 disposait que : « *Le Conseil d'Etat se compose de deux organes :*

- *le Tribunal administratif,*
- *la Cour des comptes.*

*La loi détermine l'organisation du Conseil d'Etat et de ses deux organes, et fixe la compétence et la procédure applicable devant ces organes.*». En effet, la Cour des comptes ainsi que le Tribunal Administratif sont appelés à juger l'administration mais également à conseiller les autorités exécutives car leur mission est double, à la fois juridictionnelle et consultative.

960. En application de cette disposition, une loi organique est venue organiser cette institution et déterminer ses compétences. Il s'agit de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968<sup>658</sup> portant organisation de la Cour des Comptes telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008. La mise en place de la Cour des Comptes tunisienne a fait de la Tunisie le premier pays arabe et d'Afrique à

---

<sup>658</sup> Loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes. JORT 1968 p 252 ; modifié par la loi n°70-17 du 20 avril 1970, JORT p448 ; par la loi n°90-82 du 29 octobre 1990, JORT p 1572, par la loi n°2001 du 17 juillet 2001, JORT p1752 et par la loi du 29 janvier 2008 JORT p 572

créer une institution supérieur de contrôle juridictionnel des finances publiques<sup>659</sup>.

961. La Cour des Comptes tunisienne est une juridiction qui représente l'Etat et qui contrôle les comptes des comptables publics qui tire son existence de la Constitution. Cette juridiction relève d'une sorte de troisième ordre juridictionnel : l'ordre financier comme l'a prévu Abderraouf MAHBOULI<sup>660</sup>.

962. La reconnaissance d'un ordre juridictionnel financier à statut particulier renforce l'idée de la particularité voire la singularité de la normativité budgétaire.

963. La particularité de l'ordre juridictionnel financier est fondée sur plusieurs points :

- La cassation se fait devant la cour elle-même, en assemblée plénière ;
- La reconnaissance d'une légalité budgétaire interne à l'administration ;
- La Cour des Comptes est compétente en cassation, à l'égard des arrêtés de débet émis par le ministre des finances ;
- La régionalisation de la Cour des Comptes à partir de 2001<sup>661</sup> et le double degré de juridiction introduit en 2008.

964. En droit français, « *la doctrine est partagée quant à la nature judiciaire ou administrative de l'ordre juridictionnel de la Cour des Comptes dans sa grande majorité, elle le rattache à l'ordre juridictionnel administratif. En effet, la Cour des Comptes relève du*

---

<sup>659</sup> Aujourd'hui, la Tunisie accueille le siège du « Groupe arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques » en vertu d'un accord de siège signé le 2 juin 2001 avec cet organisme tel qu'approuvé par la loi n°2004-45 du 7 juin 2004 (JORT n°46 du 8 juin 2004, p 1508) et ratifié par le décret n°2004-1617 du 12 juillet 2004 (JORT n°58 du 20 juillet 2004, p 1879).

<sup>660</sup> Mahbouli (A) : La Cour des Comptes, situation et perspectives. RTD 1982. P 120.

<sup>661</sup> C'était le but de la réforme du 17 juillet 2001 dont le but était la création de chambres régionales de la Cour de Comptes. A ce titre, il y a eu création des chambres régionales de Sousse, de Sfax, Gafsa et Jendouba.

*Conseil d'Etat par la voie de la cassation, mais possède une organisation qui rappelle certains traits de la juridiction judiciaire, parmi lesquels on peut citer l'inamovibilité des magistrats, la hiérarchisation du parquet et l'incompétence pour juger de la légalité d'un acte. Pour le professeur Paul Amselek, il s'agit d'une juridiction administrative à statut particulier, comme c'est le cas des juridictions disciplinaires ou du contentieux fiscal. »<sup>662</sup>.*

965. La Cour des Comptes a une compétence qui lui permet de protéger la mise en œuvre de la normativité budgétaire mais faut il encore qu'elle ait les pouvoirs de le faire.

## **I. La compétence de la Cour des Comptes**

966. L'article 4 de la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des Comptes qualifie cette Cour comme l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. En effet, cet article dispose que : « *La Cour des Comptes est, à l'égard de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs, l'institution supérieure de contrôle de leurs finances. Elle dispose à cet effet d'un pouvoir de juridiction et d'un pouvoir de contrôle.* »<sup>663</sup>. La Cour des Comptes peut se présenter comme une juridiction financière spécialisée dans la branche financière de droit public à l'exclusion du droit fiscal, elle exerce un contrôle financier externe, donc, située en dehors de la hiérarchie administrative normale. C'est un contrôle qui s'effectue a posteriori.

967. La Cour des comptes tunisienne, comme le note Ahmed ESSOUSSI, « *n'est pas seulement une juridiction* » mais ses « *attributions couvrent désormais à la fois le contrôle de nature*

---

<sup>662</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. p192.

<sup>663</sup> Telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970, la loi organique n° 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique n° 2001-75 du 17 juillet 2001 et par la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008

*juridictionnelle, le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques intéressant non seulement les personnes publiques mais également les personnes privées dès lors qu'elles reçoivent des subsides ou qu'elles bénéficient de dispositions avantageuses aussi bien financières que fiscales. »<sup>664</sup>. La Cour des Comptes a, ainsi, une compétence juridictionnelle et une compétence de contrôle.*

## **1. La compétence juridictionnelle**

968. Selon l'article 3 de la loi du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des Comptes, on trouve que cette juridiction a pour compétence d'examiner les comptes de l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics administratifs, des établissements publics à caractère industriel et commercial et de tout organisme dans lequel ces personnes publiques et détiennent une participation en capital. C'est ainsi que la Cour des Comptes exerce un pouvoir de juridiction à l'égard des comptables publics comme le prévoit l'article 4 qui dispose que : « *La Cour des Comptes est, à l'égard de l'Etat, des collectivités publiques locales et des établissements publics administratifs, l'institution supérieure de contrôle de leurs finances. Elle dispose à cet effet d'un pouvoir de juridiction et d'un pouvoir de contrôle.*

*1) juge en premier et dernier ressort les comptes des comptables publics. Un décret définira les comptables publics dont les comptes sont soumis à la juridiction de la Cour;*

*2) exerce une mission de surveillance générale sur les gestionnaires des finances publiques. »*

969. Le décret n°71-219 du 29 mai 1971 tel que modifié par le décret n° 86-820 du 22 août 1986, a fixé la liste des comptables dont les

---

<sup>664</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Op cit p 375.

comptes sont soumis directement à la juridiction de la Cour des Comptes. La liste comprend :

- Le Trésorier Général,
- Le Payeur Général,
- Les Receveurs Régionaux des Finances,
- Les Receveurs de Douanes,
- Les agents comptables des postes diplomatiques et consulaires à l'étranger,
- Le garde magasin du Timbre,
- L'agent comptable central du domaine privé de l'Etat,
- Les agents comptables centraux des budgets annexes,
- Les comptables des conseils de gouvernorat,
- Les comptables des communes,
- Et les agents comptables des établissements publics à caractère administratif dont le budget annuel ordinaire dépasse le montant de 1 million de dinars<sup>665</sup>.

970. Outre cette liste, la Cour « juge également les personnes déclarées comptables de fait, c'est-à-dire les agents publics, voire dans certains cas des personnes n'ayant même pas cette qualité, qui ont manié sans habilitation régulière des deniers publics, comportement qui les soumet « ipso facto » aux mêmes règles et

---

<sup>665</sup>« Les comptes des communes et établissements publics inférieurs à ce montant sont arrêtés par le Ministre de Finances, sauf pourvoi des intéressés devant la Cour ou l'exercice à l'initiative de celle-ci de son droit d'évocation. En effet, le contrôle des comptes des comptables secondaires dont les opérations sont centralisées par un comptable principal, appartient en premier lieu aux comptables principaux dont ils relèvent, et le contrôle de la Cour des Comptes est dans ce cas indirect, sauf si elle choisit d'exercer le droit d'évocation. ». Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 194.

*obligations que les comptables de droit.* »<sup>666</sup>. Il en résulte comme l'écrit Ahmed ESSOUSSI que « *la compétence juridictionnelle de la Cour s'exerce aussi bien sur les comptables de droit que sur les comptables de fait.* »<sup>667</sup>.

971. A travers cette compétence la Cour des Comptes peut jouer un rôle primordial dans l'édification d'un système de contrôle financier efficace et transparent visant la bonne gouvernance financière qui constitue un pilier de la démocratie à travers une bonne gestion des deniers publics. Par ailleurs, ce contrôle se trouve limité « *... par une contrainte objective liée à la traçabilité des conséquences du jugement des comptes.* »<sup>668</sup>.

972. Concrètement, à travers l'exercice des ces compétences, on peut constater que la Cour reste entachée ou encore accablée par deux phénomènes qui ont beaucoup porté atteinte à sa performance ou encore son efficacité. Ces deux phénomènes sont respectivement : la lourdeur de la tâche confiée à la Cour par rapport aux moyens accordés et l'hégémonie de l'exécutif dans sa gestion.

973. D'une part, Il convient de faire un rappel des tâches confiées à la Cour des Comptes s'agissant notamment, de la mission juridictionnelle, la Cour des Comptes doit juger chaque année un nombre important de comptes des comptables publics<sup>669</sup> suivant des procédures complexes.

---

<sup>666</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 195.

<sup>667</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Op cit p 391.

<sup>668</sup> Pour plus de développement sur la distinction entre gouvernance et bonne gouvernance voir : Kourda Zouhour « Gouvernance et bonne gouvernance » in. Info Juridiques n°110/111 avril 2011, P. 18-20 et n°112/113 mai 2011, P. 24-27.

<sup>669</sup> Le droit tunisien ne définit pas le comptable public, la doctrine s'accorde à le définir comme étant « *un agent public, nommé par le ministre des finances ou avec son agrément, pour effectuer des opérations de recettes ou de dépenses, pour le compte d'un organisme public* ». Le CC distingue dans son article 13 entre les comptables principaux « *qui ont la plénitude des attributions comptables et rendent directement leurs comptes aux juges des comptes* » et les comptables secondaires « *dont les opérations sont centralisées par un comptable principal* ». Ce sont justement les comptables principaux qui sont soumis directement à la juridiction de la Cour des Comptes alors que les comptables secondaires doivent rendre leurs comptes aux comptables principaux.

En effet, cette juridiction financière ne juge pas seulement les comptables patents, c'est-à-dire ceux qui sont habilités par la loi, mais aussi, les comptables de fait, c'est-à-dire ceux qui, sans avoir la qualité de comptables, se sont immiscés dans la gestion des deniers publics. Cette situation s'est aggravée avec la modification du code de comptabilité publique par la loi n°96-86 du 6 novembre 1996 qui a chargé d'autres comptables, qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée, de présenter leurs comptes à la Cour afin de les apurer.

974. Par ailleurs, la procédure de contrôle juridictionnel au sein de la Cour se caractérise par sa lourdeur. Ainsi, une fois saisie, la Cour désigne un magistrat pour l'instruction des comptes, celui-ci prépare un rapport qui sera présenté avec un contre rapport, au ministère public puis présenté à la formation de délibération, cette dernière rend un arrêt en deux temps qui sera notifié aux parties intéressées afin d'exécution.

975. D'autre part, la prépondérance de pouvoir exécutif dans le fonctionnement et la gestion de la Cour a atténué l'impartialité et l'indépendance de cette juridiction financière.

976. En réalité, les dispositions imposant l'indépendance du juge financier sont insuffisantes. « *La simple comparaison entre les normes internationalement reconnues par les textes régissant l'organisation et les attributions de la dite Cour témoigne que cette indépendance est limitée.* »<sup>670</sup>. En effet, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieure de Contrôle des finances publiques exige dans les Déclarations de Mexico, que les membres des institutions supérieures de contrôle doivent être nommés, reconduits dans leurs fonctions ou destitués dans le cadre d'un processus qui garantit leur indépendance à l'égard de l'exécutif, pour un mandat bien défini<sup>671</sup>. Ce qui n'est pas le

---

<sup>670</sup> Ben Gassouma (M), « Cour des Comptes et transparence financière des comptes publics », Info Juridiques, n°112/113 Mai 2011. p.20-23.

<sup>671</sup> Les déclarations de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en 2007.

cas en Tunisie, puisque « *Les liens organiques et même fonctionnels paraissent ... étroits avec le pouvoir exécutif... ce qui confère moins d'indépendance à la Cour (qui se trouve) dans une situation moins aisée pour contrôler justement l'action du pouvoir exécutif.* »<sup>672</sup>. En effet, il suffit de mentionner, que le premier président est nommé par le Président de la République pour un mandat non défini, aussi bien que les présidents de chambres et les présidents de sections, que le parquet est nommé par le gouvernement afin d'assurer sa représentation auprès de la Cour, que le président du Conseil Supérieur de la Cour des Comptes est le premier ministre, que son budget est sous le contrôle du pouvoir exécutif, que le rapport est publié si le Président de la République autorise la publication.

977. Une nouveauté doit être marquée, à cet égard, relative à la transparence de la juridiction et qui consiste en la publication des rapports annuels<sup>673</sup> de la Cour des Comptes. Le rapport de la Cour des Comptes est censé informer le Parlement, le Gouvernement et surtout l'opinion publique sur la régularité des comptes de l'État. La publicité de ce rapport<sup>674</sup> sert à ancrer la culture de la redevabilité dans le pays, à développer la transparence, à améliorer la performance de la gestion des deniers publics et d'assurer au gouvernement un fonctionnement crédible, liée à la promotion des normes internationales d'audit et aux droits des citoyens à l'information. La publication de rapports de la

---

<sup>672</sup> Ben Letaif (M), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie : les mutations du contrôle*, édition l'Harmattan. Collection. Logiques juridiques, Paris, 1998, p.272.

<sup>673</sup> Institué par l'article 23 de la loi n°68-8 8 mars 1968 portant organisation de la cour des comptes prévoit que: prévoit que : « *La cour des comptes établit chaque année un rapport général sur les résultats de ses travaux de l'année précédente. Ce rapport retrace les observations et conclusions formulées par la cour et propose, en outre, les réformes qu'elle estime utiles. Le premier président de la cour des comptes présente le rapport général annuel au Président de la République, à la Chambre des députés et à la Chambre des conseillers.* ». Créée le 8 mars 1968, la cour n'est entrée effectivement en activité, que dix ans après. Son premier rapport a été publié en 1980 et le dernier en juin 2017. La cour a élaboré en tout, 30 rapports annuels, portant sur tous les aspects de la gestion des fonds publics, lesquels sont devenus accessibles au public depuis 2011,

<sup>674</sup> En France, les arrêts de la Cour des comptes sont accessibles sur Légifrance depuis 2015 comme le note Christian Michaut dans son article « Les finances publiques et les juridictions financières : quelles interactions aujourd'hui ? » Revue Trésor n°1-2016 p 23.

Cour n'était pas une évidence. Dans les années quatre vingt, la doctrine tunisienne note que « *la non publication dudit rapport et des arrêts de la cour contraste de manière frappante avec la tendance actuelle ... qui vise à accorder au travail administratif le plus de transparence possible et de traiter l'administré de plus en plus comme un véritable citoyen, la démocratie administrative rejoint ainsi, la démocratie politique.*»<sup>675</sup>.

978. Le 7 mai 2011, le Conseil des Ministres a adopté un projet de décret sur l'accès aux documents administratifs. Dans cette optique, l'ancien président de la République par intérim, Foued MEBAZAA, a décidé de rendre publics les cinq derniers rapports annuels de la Cour Comptes en consécration du principe de transparence dans la gestion des deniers publics<sup>676</sup>. Avant cette date, la publication ne concerne que certains extraits des rapports annuels de la Cour<sup>677</sup>. La Cour devient donc, l'organe principalement chargé de fournir une information financière transparente, une information de qualité<sup>678</sup>. A cet égard, on peut rejoindre Nejjib BELAID et Leila CHIKHAOUI lorsqu'ils notent que « *le besoin d'une meilleure information financière a été ressenti par les décideurs publics eux-mêmes et la transparence des opérations financières publiques est aujourd'hui considéré comme un gage de*

---

<sup>675</sup> Mahbouli (A) : La cour des comptes : situation et perspectives.RTD.1985, p.140.

<sup>676</sup> Aujourd'hui les rapports de la Cour sont accessibles sur son site <http://www.courdescomptes.nat.tn>

<sup>677</sup> A partir de l'année 2002 le Président de la République a ordonné la publication d'extraits des rapports annuels de la Cour des Comptes au journal officiel de la République tunisienne. Avant cette date, la Cour a fonctionné dans le cadre d'une publicité extrêmement restreinte ou encore sur la base d'une confidentialité excessive. Voir Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit pp 12 et 181.

<sup>678</sup> Marie-Christine Escalassan écrit, en résumant son article la Cour des comptes informateur des citoyens : une information en pleine évolution, que « *La fonction d'information des citoyens qui incombe à la Cour des comptes est en pleine évolution. D'un côté, la Cour occupe un rôle croissant dans l'information financière publique et par suite dans la transparence. D'un autre côté les finances publiques ne constituent plus son seul horizon de travail, ni sa mission première, la Cour étant investie d'une mission générale plus affirmée au service de la démocratie représentative et des citoyens. Parallèlement l'ère du numérique et de la dématérialisation s'accompagne d'un lien nouveau avec ces derniers.* ». RFFP n °135-2016 p 49.

*bonne gouvernance et un moyen de renforcement de la démocratie.»<sup>679</sup>.*

979. Outre cette compétence juridictionnelle, la Cour des Comptes jouit d'une compétence de contrôle.

## **2. La compétence de contrôle**

980. La Cour, en tant qu'institution supérieur de contrôle des finances publiques, est compétente pour examiner les comptes et apprécier la gestion de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous organismes dans lesquels l'Etat, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital.

981. En outre, la Cour apprécie les résultats de l'aide économique et financière que les organismes cités plus haut accordent aux associations, mutuelles, entreprises et organismes privés quelle que soit leur dénomination.. Dans ce cadre, la Cour des Comptes :

- Exerce un contrôle administratif sur les comptes et la gestion de l'Etat, des établissements publics administratifs et des collectivités locales.
- Rend une déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptables publics et le compte général de l'administration des finances.
- Examine les comptes et la gestion économique et financière des établissements publics à caractère non administratif et des entreprises publiques ainsi que de tous organismes quel que soit leur dénomination dans lesquels l'Etat ou les collectivités locales détiennent, directement ou indirectement, une participation en capital.

---

<sup>679</sup>Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 14.

- - Apprécie les résultats de l'aide économique ou financière que l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics ou les entreprises publiques accordent, sous quelque forme que ce soit, aux associations, mutuelles, entreprises et organismes privés quelle que soit leur dénomination (exonérations fiscales, garanties, monopoles, subventions ou autres).
- Exerce un contrôle sur les finances des partis politiques.
- Exerce des missions d'audit des comptes d'institutions ou d'organisations internationales<sup>680</sup>.
- La Cour est également dépositaire des déclarations des biens des membres du Gouvernement et de certaines catégories d'agents publics conformément à la loi n°87-17 du 17 avril 1987.

982. C'est ainsi, comme le notent Nejib BELAID et Leila CHIKHAOUI, que « *la Cour des Comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, mais à l'occasion du contrôle des comptables, et au vu des situations présentées par les comptables et de l'état des dépenses engagées que les ordonnateurs sont tenus d'adresser à la Cour, celle-ci a la possibilité d'examiner la gestion de l'ordonnateur. En cas d'anomalies, elle ne prend pas de décision mais peut attirer l'attention du parquet, du ministre concerné ou de la Cour de Discipline Financière sur les faits relevés. D'ailleurs, la loi de 1968 prévoit que la Cour des Comptes exerce une mission de surveillance générale sur les gestionnaires des finances publiques. On peut noter que la notion de « gestionnaire » est suffisamment large pour englober les ordonnateurs et s'étendre à tout autre agent public.* »<sup>681</sup>.

983. La Cour des Comptes joue un rôle en matière du contrôle des finances publiques Mais, la réforme lancée de la gestion publique a

---

<sup>680</sup> Voir le site de la cour des comptes tunisienne. [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes\\_11\\_40](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes_11_40)

<sup>681</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 201.

changé la donne en présentant des nouvelles exigences (l'efficacité et la performance) auxquelles la cour doit faire satisfaction. Dans ce même contexte, la Cour des Comptes exerce actuellement, un contrôle de régularité mais aussi d'efficacité.

984. Selon les dispositions de l'article 19 bis de la loi n°2008-3 du 29 janvier 2008 modifiant et complétant la loi n°68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des Comptes: *« Le contrôle de la gestion dévolu à la Cour des Comptes tend à s'assurer de la conformité à la législation et à la réglementation en vigueur des actes de gestion pris par les organismes prévus à l'article 3 de la présente loi. Il tend également à évaluer la gestion de ces organismes pour s'assurer de la mesure dans laquelle elle répond aux exigences de la bonne gouvernance, notamment en ce qui a trait au respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience ainsi que des impératifs du développement durable. »*.

985. La Cour des Comptes contribue à l'amélioration de la gestion publique à travers le contrôle de gestion de la bonne utilisation des deniers publics. Cette notion de bon usage des deniers publics reste une notion à contenu indéterminé. A cet égard, David BOITEUX écrit que *« la détermination du bon usage des deniers publics appartient au législateur et à l'administration. En ce sens, cette notion se rapproche de celle de l'intérêt général. Mieux, elle constitue en vérité un intérêt public, et c'est bien ainsi que les justiciables l'appréhendent le rapprochement s'opère de surcroît relativement à l'autorité qui sera chargée de déterminer ce contenu matériel. »*<sup>682</sup>.

986. Le contrôle de gestion confié à la Cour des Comptes par la loi du 29 janvier 2008 sert à apprécier les organismes publics selon les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Mais à vrai dire comment peut-on définir ces principes ?

---

<sup>682</sup> Boiteux (D) : Le bon usage des deniers publics. Op cit p 1124.

987. Ces principes sont définis par la doctrine. A cet égard, on trouve que « *L'économie consiste à mesurer si les ressources ont été acquises et utilisées au meilleur coût, l'efficacité requiert de définir les effets obtenus par rapport aux finalités et objectifs assignés et l'efficience implique de mesurer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats atteints. Chaque audit du bon emploi des deniers publics ne doit pas nécessairement examiner chacun de ces trois critères, qui se présentent comme des outils d'analyse à la disposition du contrôleur, à qui il appartient de faire un choix parmi eux en fonction des particularités du service audité et de la réalité de terrain. L'examen de l'économie, déjà parfois abordé lors d'un contrôle de légalité (dans la mesure où la loi impose souvent des règles visant à réduire les coûts, par exemple, en prescrivant une mise en concurrence des fournisseurs), est sans doute le plus simple à réaliser et celui qui soulève le moins de contestations : l'exigence d'une gestion économe est largement partagée. Se prononcer sur l'efficacité d'un service ou d'une action est bien plus délicat : d'une part, cela suppose d'en identifier les résultats.*»<sup>683</sup>.

988. Sur un autre plan, un projet de renforcement institutionnel et de développement des compétences de la Cour des comptes<sup>684</sup> a eu lieu récemment, à travers un jumelage avec des homologues de l'UE, financé par la Commission européenne, il est en cours de lancement. Ledit projet prévoit notamment : «- *La rationalisation du contrôle juridictionnel des comptes publics et la réduction des délais, par la dématérialisation des pièces comptables, l'introduction d'une procédure plus automatisée et efficace avec le ministère des finances et la révision du fonctionnement de la Cour de discipline financière.*

---

<sup>683</sup> Dumazy (W) et Trosh (A), « *La nouvelle compétence de la cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics* », Revue des centre d'études et de recherches en administration publique N° [1-2000. pp.39-48.](#) [www.pyramides.revues.org](http://www.pyramides.revues.org) ,

<sup>684</sup> Fiche du jumelage du programme d'appui à la mise en œuvre de l'accord d'association Tunisie- Union Européenne, « Renforcement des capacités institutionnelles de la cour des comptes de la république tunisienne ».

- *Le développement des méthodes d'audit et de l'évaluation des programmes publics conformément, aux normes internationales et aux bonnes pratiques dans un contexte de gestion budgétaire basée sur la performance.*

- *Le développement de l'audit informatique et le recours aux techniques informatisées de contrôle.*

- *Le renforcement de la gestion et de l'organisation des services de la Cour.»<sup>685</sup>.*

989. La cour des comptes tunisienne est une instance à la fois à compétence juridictionnel et à compétence de contrôle. Cette dualité ou encore ambivalence en ce qui concerne les compétences de la Cour de Comptes se répercute au niveau des pouvoirs de celle-ci.

## **II. Les pouvoirs de la Cour des Comptes**

990. La loi portant organisation de la Cour des Comptes distingue entre les pouvoirs de la cour en matière de ses compétences juridictionnelles et ses compétences en matière de contrôle.

991. En matière de contrôle juridictionnel, le pouvoir de la Cour est réglementé par l'article 15 (nouveau) de la loi organique n° 2008-3 du 29 janvier 2008, modifiant et complétant la loi n° 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des Comptes<sup>686</sup> qui dispose que : « *La cour des comptes règle et apure les comptes qui lui sont soumis ; elle établit, par ses arrêts, si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge par arrêt définitif; dans le troisième cas, elle les condamne, par arrêt provisoire puis par arrêt définitif, à solder leur débet au Trésor dans*

---

<sup>685</sup> Rapport final de l'Union Européenne- Banque Mondiale- et Banque Africaine de développement, « Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie » Juin 2010. p.98.

<sup>686</sup> JORT N° 10-2008 du 1<sup>er</sup> février 2008. p 572

*les délais prescrits par la loi, sauf remise du débet par décret. Le comptable concerné peut, dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt provisoire, prendre connaissance des documents ayant servi de base pour le prononcé de cet arrêt. Une demande écrite doit en être faite préalablement au président de la chambre compétente. Les arrêts définitifs de la cour sont rendus en premier ressort. L'appel de ces arrêts est interjeté dans les conditions fixées à l'article 16<sup>687</sup> bis de la présente loi. La cour adresse une expédition de ses arrêts définitifs au Chef du contentieux de l'Etat pour en assurer l'exécution, sauf s'il y a appel. ».*

992. L'article 15 précité nous précise que les arrêts rendus par la cour ont un caractère provisoire ou définitif.

993. Pour ce qui est de l'arrêt provisoire, il « *règle le compte et fixe les résultats que le comptable public est tenu de reprendre au compte suivant. Cela implique la constatation d'irrégularités au titre d'articles donnant lieu à des injonctions distinctes et motivées<sup>688</sup>. »<sup>689</sup>.*

994. Quant à l'arrêt définitif, trois hypothèses peuvent se présenter : le comptable est quitte, en avance ou en débet. A cet égard Ahmed ESSOUSSI écrit que « *si le compte est en avance, le comptable concerné est renvoyé devant l'autorité concernée pour bénéficier de la restitution de l'avance constatée et éventuellement un recours devant les juridictions compétentes de droit commun. Au cas où le compte est en débet, la cour condamne le comptable à solder son débet au trésor dans les délais légaux, le ministre des finances étant chargé de*

---

<sup>687</sup> Article 16 bis dispose que : « *Dans un délai de trois mois à partir de la notification de l'arrêt définitif rendu en premier ressort, le comptable ou le commissaire général du gouvernement, à son initiative ou à la demande de tout ministre pour ce qui concerne son administration ou les organismes y rattachés, peut interjeter appel. L'acte d'appel est déposé au greffe de la Cour accompagné d'un mémoire indiquant les motifs de l'appel. L'appel est suspensif. »*

<sup>688</sup> Dans ce cas, le comptable dispose de deux mois, à compter du jour de la notification, pour satisfaire ou contredire les injonctions prononcées par l'arrêt provisoire.

<sup>689</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Op cit p 401-402.

*l'exécution, tout en comportant intérêt au taux légal à partir du fait générateur s'il provient de détournement, de pertes ou des vols et à partir de la notification de l'arrêt provisoire s'agissant de forçement de recettes ou de rejet de dépenses, à moins qu'un décret ne prononce une remise de ce débet. Précisons aussi que les comptables publics concernés ne peuvent être déchargés qu'après solde en capital et en intérêts ou de décret de remise.»<sup>690</sup> .*

995. Dans le cadre de cette mission de contrôle juridictionnel « *la Cour relève des infractions qualifiées crime ou délit, il en est référé au Procureur Général de la République aux fins de poursuites devant les tribunaux compétents* », tel que le dispose l'article 17 de la loi de 1968.

996. Il faut préciser, en outre, que les arrêts rendus par la Cour des comptes sont susceptibles de faire l'objet de différents recours. En effet, « *a côté de la révision prévue par la loi, le législateur a mis en place l'appel et la cassation dont la particularité consiste à les confier à la même juridiction et non à des organes en dehors de la cour elle-même mais ce choix n'est pas le propre des décisions des juridictions financières du fait que la haute juridiction administrative fonctionne aussi sur cette même base.* »<sup>691</sup> .

997. Les décisions de la Cour de Comptes ne font pas l'objet de publication ; chose qui ne permet pas de faire une véritable évaluation de la fonction juridictionnelle et de la jurisprudence de cette cour. L'absence de la publication de décisions de la Cour peut mettre en cause la nature juridictionnelle de celle-ci.

998. En matière de contrôle administratif, comme le dispose l'article 19 de la loi de 1968 « *la Cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni contester aux comptables les*

---

<sup>690</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Op cit p 402.

<sup>691</sup> Idem p 405.

*paiements par eux faits sur les ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes ». Dans ce cas la cour ne « prend pas de décision juridictionnelle et se contente de signaler les manquements ( si elle en constate) aux supérieurs hiérarchique, tenus d'y faire suite dans un délai de deux mois, aucun mécanisme de vérification ne permettant cependant de garantir l'effectivité de ce suivi administratif de type hiérarchique. Il s'agit d'un contrôle a posteriori, raison pour laquelle il est permis de douter de son intérêt vis-à-vis des ordonnateurs puisque la Cour ne prononce pas directement de sanctions et que souvent ce contrôle est réalisé avec retard, risquant de rendre les infractions commises irréparables. Mais le contrôle sur les gestionnaires demeure toujours souhaitable, et il a même tendance à se renforcer<sup>692</sup>. »<sup>693</sup>.*

999. L'absence d'un pouvoir juridictionnel de la Cour des Comptes tunisienne envers les ordonnateurs considérée comme une lacune préjudiciable à la qualité de la gestion publique a été corrigé par la mise en place de la Cour de Discipline Financière.

## **B. La Cour de Discipline Financière**

1000. Suite à la crise de 1969 et l'arrêt de la politique de collectivisation, l'Etat tunisien a voulu assainir les finances publiques.

1001. Dans ce cadre, la loi relative à la Cour des Comptes a été révisé par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970<sup>694</sup> mais aussi il y a eu la création de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière par la loi n° 70-21 du 30 avril 1970 en vue de compléter le contrôle juridictionnel exercé par

---

<sup>692</sup> Pour renforcer leur idée, les auteurs font renvoi aux rapports de la Cour des Comptes, qui réservent une large place aux cas de mauvaise gestion à la charge des ordonnateurs, faisant de ce contrôle extra-juridictionnel un contrôle au moins aussi important que le contrôle initial sur les comptables. Voir Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 202.

<sup>693</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 202.

<sup>694</sup> JORT n°70 du 21 avril 1970, p448.

la Cour des Comptes sur les comptes des comptables publiques par un contrôle juridictionnel sur les actes des ordonnateurs. Cette Cour n'a jamais fonctionné ; c'est pourquoi les pouvoirs publics ont remplacé celle-ci par la Cour de discipline financière qui est une juridiction répressive à caractère financier, appelée à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités locales et des entreprises publiques (loi n° 85-74 du 20 juillet 1985<sup>695</sup>, modifiée par la loi n° 87-34 du 6 juillet 1987<sup>696</sup> et complétée par la loi n° 88-54 du 2 juillet 1988<sup>697</sup>). C'est une juridiction financière répressive certes, mais elle ne s'apparente pas pour autant à une juridiction pénale. Cette cour a commencé son activité en 1987.

1002. La Cour de discipline Financière constitue « *une sorte de prolongement organique de la Cour des comptes<sup>698</sup>, mise en place afin de compléter le contrôle juridictionnel de celle-ci, qui se limite au jugement des actes des comptables, à l'exclusion des ordonnateurs, à l'égard desquels ne s'exerce qu'un contrôle administratif, certes systématique mais néanmoins incomplet puisque la Cour n'a jamais eu à leur encontre un pouvoir de jugement et ne peut que les renvoyer devant leur supérieurs hiérarchique avec ses observations.* »<sup>699</sup>.

1003. La Cour de discipline financière pouvait être saisie par le président de la Chambre des députés, le Premier Ministre, le Ministre des Finances, les ministres pour les faits de fonctionnaires relevant de leur tutelle et par le premier président de la Cour des comptes. La Cour

---

<sup>695</sup> JORT n°56 des 26-30 juillet 1985, p 963.

<sup>696</sup> JORT n°50 du 10 juillet 1987, p 887.

<sup>697</sup> JORT n°37 du 3 juin 1988, p 798.

<sup>698</sup> Cette même idée est développée par Ahmed ESSOUSSI dans son ouvrage « Finances publiques » précité p 410.

<sup>699</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 204.

de discipline financière est une cour qui a une mission dont la portée est limitée.

## **I. La compétence de la Cour de Discipline Financière**

1004. Selon l'article 6 de la loi n°85-74 du 20 juillet 1985, relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de discipline financière, « *il est institué une juridiction dénommée «Cour de discipline financière» qui a compétence pour juger les auteurs des fautes de gestion prévues au titre I de la présente loi.* ». Cet article fait un renvoi au titre 1<sup>er</sup> qui définit la faute de gestion. Ce titre premier distingue entre deux types de fautes de gestion.

1005. Le premier type de fautes de gestion est défini par l'article premier de la loi n°85-74 du 20 juillet 1985 qui dispose que « *Sont considérées fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs ou des collectivités publiques locales:*

- *Tout acte ayant pour effet d'engager une dépense, passé sans le visa préalable du service du contrôle des dépenses publiques défini par le décret n° 69-36 du 28 janvier 1969;*
- *Tout acte ayant pour effet d'engager une dépense, passé malgré le refus de visa du service du contrôle des dépenses publiques et sans que ce refus ait été rapporté par décision du Premier ministre;*
- *Toute imputation irrégulière de dépense ayant pour but de dissimuler un dépassement de crédit;*
- *Tout acte ayant pour effet d'engager une dépense passé par une personne n'ayant pas reçu délégation régulière à ces fins;*

- *Toute faute grave ayant entraîné un préjudice pécuniaire;*
- *Tout engagement de dépense sur un compte non soumis aux règles de la comptabilité publique, sauf le cas des fonds de sûreté régulièrement autorisés par la loi de finances;*
- *Tout acte ayant pour objet d'accroître par une ressource particulière le montant des crédits ouverts au budget, hors les cas déterminés par la législation et la réglementation en vigueur;*
- *et d'une manière générale, tout acte de gestion passé en infraction à des lois, décrets et règlements applicables en matière d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, des établissements publics administratifs et des collectivités publiques locales. ».*

1006. Quant au deuxième type de faute de gestion, il est défini par l'article 3 de la loi n°85-74 du 20 juillet 1985 qui dispose que « *Sont considérées fautes de gestion commises à l'égard des entreprises publiques :*

*-tout acte de gestion qui n'aurait pas satisfait aux conditions de contrôle auxquelles il est soumis conformément à la législation et la réglementation en vigueur;*

*-tout acte de gestion passé par une personne qui aura engagé l'entreprise sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation régulière de pouvoir à cet effet ;*

*- tout acte de gestion qui, même reprit en comptabilité ne pourra être justifié par son ou ses auteurs par la production des pièces prouvant la réalité de son exécution ;*

*· Tout acte de gestion passé par une personne qui aura et méconnaissance de ses obligations, procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice à l'entreprise;*

*· Et d'une manière générale tout acte contraire aux lois, décrets et règlement applicables à la gestion des entreprises publiques et entraînant pour celle-ci un préjudice pécuniaire. »*

1007. A travers ces articles, on peut déduire que la raison d'être de la Cour de Discipline Financière et l'objet de son contrôle n'est en fait que le jugement et la sanction des fautes de gestion des ordonnateurs du secteur public et des entreprises publiques. Ces articles énumèrent les fautes considérées comme faute de gestion sans pour autant présenter une définition claire de cette notion qui n'est pas propre à la matière financière<sup>700</sup>.

1008. La Cour de Discipline Financière est une juridiction qui a pour mission de sanctionner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs, les administrateurs et les agents chargés d'utiliser les deniers publics. S'il est vrai que cette cour est une juridiction, la doctrine tunisienne s'est posée la question concernant sa nature : s'agit-il d'une juridiction de l'ordre administratif, de l'ordre judiciaire ou sui generis ? En réponse à cette question on peut lire qu'« *en vérité, il n'est pas évident de trancher, mais une hypothèse selon laquelle il s'agirait d'une juridiction de l'ordre administratif exerçant un contrôle répressif sur les ordonnateurs peut être avancée. En effet, cette hypothèse découle de la composition paritaire de la CDF*<sup>701</sup>, ainsi

---

<sup>700</sup> On peut retrouver cette notion en matière de droit commercial.

<sup>701</sup> La cour se compose des :

- Le premier président de la cour des comptes, président
- Un président de chambre du tribunal administratif, vice-président
- Deux conseillers de la Cour des Comptes
- Deux conseillers du Tribunal Administratif

Il convient de souligner que, les membres de la cour sont nommés sur proposition du premier ministre et présentation respective des premiers présidents de la cour des comptes et du tribunal administratif, pour une durée de 5 ans.

*que de sa mission. Ainsi, elle regroupe pour moitié des membres de la Cour des Comptes, ce qui la place à la jonction de l'action administrative et des finances publiques. Cette réunion au sein d'une même instance juridictionnelle de membres de la juridiction des comptes publics et de membres de la juridiction des actes administratifs, fait ainsi de la CDF un organe mixte, mi-financier/mi-administratif, dont la mission est de sanctionner les gestionnaires publics (d'où l'aspect répressif) et non la gestion administrative proprement dite, mais qui continue à appartenir, d'un point de vue organique, à l'ordre juridictionnel administratif.»<sup>702</sup>.*

1009. La Cour de Discipline Financière tunisienne «... constitue une sorte de prolongement organique et fonctionnel de la cour des comptes, elle a été mise en place afin de compléter le contrôle juridictionnel de celle-ci, qui se limitait au jugement des actes des comptables, à l'exclusion des ordonnateurs à l'égard desquels ne s'exerçait qu'un contrôle administratif.»<sup>703</sup>.

1010. Sur plan de contrôle juridictionnel, la Cour de Discipline Financière exerce un pouvoir de contrôle limité sur les ordonnateurs, dans la mesure où, il ne concerne pas la gestion financière de tous les ordonnateurs de l'Etat, des établissements publics ou des collectivités publiques. Seuls les ordonnateurs secondaires sont concernés par le contrôle exercé par la cour conformément aux dispositions de l'article 8, alinéa 2 du code de comptabilité publique qui dispose que : « Les ordonnateurs secondaires de l'Etat, les ordonnateurs des établissements publics et des CPL autres que, les communes, ainsi que les présidents des communes désignés par décret, sont justiciables de la cour de discipline financière pour les fautes de gestion... ».

---

<sup>702</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 204-205.

<sup>703</sup> Chikhaoui (L) : « Sécurité des deniers publics et contrôles juridictionnels », RTD 2004. P.299 -384.

1011. Par contre, les ordonnateurs principaux tels que, le président de la Chambre des Députés (aujourd'hui l'Assemblée de représentants de peuple), les ministres et les ordonnateurs des budgets des communes n'encourant qu'en raison de leurs responsabilités. La responsabilité des ordonnateurs est davantage théorique que pratique, il est vrai que, cette responsabilité est assez difficile à mettre en œuvre. Cela est dû à la nature particulière de fonction des ordonnateurs qui font jouer l'opportunité de la politique publique, car ce dernier est assez délicate à évaluer et à contrôler. Cette solution n'est pas propre à la Tunisie ; elle est inspirée du régime de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière française. Cette solution peut se justifier par la nature politique des fonctions des ordonnateurs principaux ou encore par le fait que ces ordonnateurs peuvent être élus et de ce fait, ils ne peuvent encourir qu'une responsabilité de type politique<sup>704</sup>.

1012. Dans l'ancienne Constitution, celle du 1<sup>er</sup> juin de 1959, on trouve que l'article 26<sup>705</sup> et 27<sup>706</sup> consacrent l'immunité parlementaire des députés et conseillers et par conséquent et fortiori celle du Président de l'instance législative. Cette même immunité est consacrée

---

<sup>704</sup> C'est le cas par exemple de Président de l'instance législative. En France cette exception a été limitée puisque la soumission des élus à la Cour de Discipline Budgétaire et Financière est possible dans deux cas qui sont respectivement :

- Lorsque les élus enfreignent les dispositions concernant l'exécution de la décision de justice,
- Lorsque les élus usant de leur pouvoir de réquisition, ils procurent à autrui un avantage injustifié.

<sup>705</sup> L'article 26 (Modifié par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1er juin 2002) disposait que : « *le membre de la Chambre des députés ou le membre de la Chambre des conseillers ne peut être poursuivi, arrêté ou jugé en raison d'opinions exprimées, de propositions émises ou d'actes accomplis dans l'exercice de son mandat au sein de chaque Chambre.* »

<sup>706</sup> L'article 27 (Modifié par la loi constitutionnelle n° 2002-51 du 1er juin 2002) disposait qu' « *aucun membre de la Chambre des députés ou de la Chambre des conseillers ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté pour crime ou délit, tant que la Chambre concernée n'aura pas levé l'immunité qui le couvre. Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation. La Chambre concernée en est informée sans délai. La détention est suspendue si la Chambre concernée le requiert. Durant les vacances de la Chambre concernée, son bureau la remplace.* »

par la nouvelle Constitution de janvier 2014 dans les dispositions des articles 68<sup>707</sup> et 69<sup>708</sup>.

1013. Cette immunité peut être levée et les poursuites civiles et pénales à l'encontre des ordonnateurs principaux peuvent être autorisées comme l'indique l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup> du code tunisien de comptabilité publique. Il ne faut pas perdre de vue aussi que ces ordonnateurs (les ministres) ont une responsabilité politique et gouvernementale collective devant l'Assemblée de Représentants de Peuple comme le prévoit l'article 95 de la Constitution de 2014<sup>709</sup> qui dispose que « *Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée des représentants du peuple.* ».

1014. Les compétences attribuées à la Cour de Discipline Financière ne peuvent être exercées sans la reconnaissance de certains pouvoirs.

## **II. Les pouvoirs de la Cour de Discipline Financière**

1015. Les pouvoirs de la Cour de discipline sont exercés selon une procédure bien réglementée par les articles 9, 10, 11, 12, 13, 14, et 15 de la loi du 20 juillet 1985.

---

<sup>707</sup> L'article 68 dispose qu' « *aucune poursuite judiciaire civile ou pénale ne peut être engagée contre un membre de l'Assemblée des représentants du peuple, ni celui-ci être arrêté ou jugé, en raison d'opinions ou de propositions émises ou d'actes accomplis en rapport avec ses fonctions parlementaires.* ».

<sup>708</sup> L'article 69 dispose que : « *Si un député se prévaut par écrit de son immunité pénale, il ne peut être ni poursuivi, ni arrêté durant son mandat, dans le cadre d'une accusation pénale, tant que son immunité n'a pas été levée. Toutefois, en cas de flagrant délit, il peut être procédé à son arrestation, le Président de l'Assemblée est informé sans délai et il est mis fin à la détention si le bureau de l'Assemblée le requiert.* »

<sup>709</sup> Dans la Constitution de 1959 le gouvernement était responsable devant le Président de la République comme le prévoyait l'article 59 qui disposait que « *Le Gouvernement est responsable de sa gestion devant le Président de la République.* »

1016. La Cour de Discipline Financière, selon l'article 25 de la loi du 20 juillet 1985<sup>710</sup>, a le pouvoir de prononcer des condamnations, à travers ses arrêts, et de les publier au journal officiel de la République tunisienne.

1017. Les sanctions qui peuvent être prononcées par la Cour sont réglementées par l'article 4 de la loi de 20 juillet 1985 qui dispose que *« Le fonctionnaire ou l'agent de l'Etat, des établissements publics administratifs et des collectivités publiques locales, ainsi que tout administrateur ou agent des entreprises publiques qui a été reconnu coupable de l'une ou de plusieurs fautes de gestion énoncées à l'article 1<sup>er</sup> et 3 de la présente loi, est passible d'une amende dont le montant est compris entre le douzième et la totalité du traitement brut annuel qui lui est alloué à la date à laquelle la faute de gestion a été commise, sans préjudice de sanctions disciplinaires ou pénales auxquelles peuvent donner lieu les fautes de gestion constatées. »*

1018. En outre l'article 19 de la loi n°85-74 du 20 Juillet 1985 met à la charge de la Cour deux obligations pour engager la responsabilité administrative ou pénale des ordonnateurs. A cet effet l'article 19 dispose que *« Si la Cour estime qu'indépendamment des sanctions prévues à l'article 4 de la présente loi, infligées par elle, une sanction disciplinaire peut être encourue, elle communique le dossier au ministre ou chef de l'entreprise compétent. Ces derniers sont tenus de faire rapport à la Cour de la suite réservée à l'affaire dans un délai de 6 mois à compter de la date de transmission du dossier.*

*Si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer un délit ou un crime, le Président de la Cour transmet le dossier au*

---

<sup>710</sup> L'article 25 dispose que *« Les arrêts par lesquels la Cour prononcera des condamnations pourront, dès qu'ils auront acquis un caractère définitif, être publiés, en tout ou en partie, sur décision de la Cour au Journal officiel de la République tunisienne. »*

*ministre de la justice et avise de cette transmission les autorités prévues à l'article 9 de la présente loi. ».*

1019. Ces pouvoirs attribués à la Cour de Discipline Financière démontrent, encore une fois, que cette Cour est une juridiction répressive à caractère financier, appelée à sanctionner les fautes de gestion commises par des établissements publics administratifs, des collectivités locales et des entreprises publiques.
1020. S'il est vrai que le législateur tunisien a reconnu un certain pouvoir de la Cour de Discipline Financière, il ne reste pas moins vrai que ce même législateur a limité la saisine de la Cour aux autorités suivantes : le Président de la Chambre des Députés, le Premier Ministre, le Ministre des finances, les Ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires, administrateurs et agents placés sous leur autorité ou leur tutelle et le premier président de la Cour des Comptes.
1021. Pour sa part, le législateur français a élargi la saisine en octroyant la possibilité pour un particulier ou une personne morale de saisir la Cour de Discipline Budgétaire et Financière<sup>711</sup> pour des faits relatifs à l'inexécution de décisions de justice les concernant. Cet élargissement est très recommandé en Tunisie pour faire face au phénomène de corruption et de la mauvaise gestion des deniers publics. Cette cour cherche à responsabiliser la gestion des deniers publics.
1022. La responsabilité dérogée en cas de faute de gestion par la Cour de Discipline Financière est soumise à un délai de prescription de 5 ans à compter du jour où la faute de gestion a été commise, à défaut, la

---

<sup>711</sup> La Cour de discipline budgétaire et financière a été instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 désormais intégrée dans le code des juridictions financières aux articles L.311 à L.316. Voir l'article de Nicolas GROPER intitulé « La cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue ». In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011. pp 235-251.

Cour de Discipline Financière ne peut plus être saisie<sup>712</sup>. Néanmoins, ce délai est prolongé jusqu'à la date de la promulgation de la loi de règlement du budget ou jusqu'à la date d'approbation des comptes par l'organe délibérant de l'entreprise publique, lorsque le règlement du budget ou l'approbation des comptes auxquels se rattache la faute de gestion commise intervient après l'expiration de ce délai de 5 ans.

1023. En dehors de limites constatées au niveau des compétences de la cour, il convient de souligner les limites qui entourent la publication des rapports de la Cour de Discipline Financière dont, la diffusion reste réservée dans la mesure où, seuls des extraits et des comptes-rendus de décisions sont rendus publics sans dévoiler l'identité des personnes concernées ni les organismes auxquels elles appartiennent. Du même, les audiences de la Cour de Discipline Financière se tiennent à huis clos.

1024. En Tunisie, la préférence a été donnée à la discrétion. Une telle discrétion bien que légitime du point de vue de la protection des données personnelles rompt cependant, avec le souci d'assurer un degré de transparence et de lisibilité par le contrôle de la Cour de Discipline Financière.

1025. L'existence de la Cour de Discipline Financière, en tant qu'organe chargé de juger les agents et gestionnaires publics, reste, malgré certaines défaillances<sup>713</sup>, « *une garantie vers plus de rigueur et*

---

<sup>712</sup> Article 10 loi n° 85-74 du 20 juillet 1985 prévoit que « *la cour ne peut plus être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années à compter du jour la faute de gestion a été commise* ».

<sup>713</sup> Parmi ces défaillances, on peut citer le nombre des affaires présentées devant la Cour ainsi que les limites structurelles imposées à l'exemple de la saisine réduite, l'exclusion des ordonnateurs principaux et l'absence de poursuite des agents se prévalent d'un ordre écrit de leur supérieur.

Des chiffres provenant des rapports de la Cour de discipline financière et cités par « Le Guide du gestionnaire public afin d'éviter les fautes de gestion », présenté par le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier, affirment que 367 dossiers ont été déposés durant la période qui s'étale de 1988 à 2011.

Le rapport avance que le président de l'Assemblée des représentants du peuple, le Premier ministre, un certain nombre de ministères à l'instar de celui du Tourisme, de la Culture, de la Défense nationale, des Affaires religieuses, et le ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières n'ont transmis aucun dossier.

*vers une meilleure gouvernance financière, et il est possible que les justiciables de la Cour seront à l'avenir plus nombreux, notamment en ce qui concerne le personnel élu et les ministres, dans le respect de la garantie des droits de la défense, ce qui aura sans doute des chances d'accroître la portée de son contrôle. »<sup>714</sup>.*

1026. Toutefois, selon le nouveau projet de la loi organique relative à la compétence, l'organisation et la procédure devant la Cour de Comptes dispose dans son article 167 que les dossiers de la Cour de Discipline Financière seront transmis à la Cour des Comptes. Dans l'attente de l'adoption de ce projet la Cour de Discipline Financière continue à exercer ses fonctions.

1027. D'une manière générale, les contrôles juridictionnels sont appelés à gagner encore plus en expertise et en audience. La réforme est à engager par les pouvoirs publics afin d'instaurer une justice financière indépendante apte d'assurer la bonne gestion des deniers publics tel que l'a indiqué la Constitution tunisienne. Cette réforme est concrètement lancée à travers la Constitution du 27 janvier 2014 mais aussi ses textes d'application, entre autres, le nouveau projet de statut de la Cour des Comptes.

## **Paragraphe 2 : Vers une justice financière indépendante**

1028. L'adoption de la nouvelle Constitution en Tunisie a essayé de garantir les droits et les libertés et a consacré les principes de gouvernance démocratique. Cette consécration constitue une étape importante en vue de l'instauration d'une démocratie, mais n'est pas

---

Les ministères qui ont transmis le plus de dossiers à la Cour de discipline financière sont : le ministère de l'Agriculture (23 dossiers), le ministère des Technologies de la communication (28 dossiers), le ministère du Transport et celui de l'Équipement (31 dossiers).

<sup>714</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. p224.

suffisante. En effet, La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et la concrétisation des garanties constitutionnelles demeurent nécessaires en vue de l'instauration d'une démocratie et d'un Etat de droit.

1029. En matière de la justice financière, la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 a assuré à la Cour des comptes toutes les garanties en matière d'indépendance, de responsabilité et d'efficacité, sauf que ces garanties ne peuvent être concrétisées qu'à travers des lois organiques.

1030. L'instauration d'un ordre juridictionnel indépendant est une de conditions de l'instauration de l'Etat de droit. A cet égard, Jamel AJROUD écrit que « *L'indépendance de la justice est une question éminemment juridico-politique. Elle permet de mesurer la place du droit et de la justice dans la société et reflète en même temps le degré de démocratisation du système politique et le niveau atteint dans la construction de l'État de droit. Si elle est perdue, tout est perdu : le droit, les libertés, la sécurité, la démocratie et de façon générale l'État de droit.* »<sup>715</sup>.

1031. Ce même objectif était l'une de recommandations d'un colloque organisé par la Cour des Comptes en collaboration avec la Banque mondiale, les 13 et 14 octobre 2014 à Sousse, un colloque sur « *la Cour des Comptes et la réforme des finances publiques* ». Ce colloque a insisté sur le fait que l'un des objectifs qu'on veille à réaliser est celui de consacrer, d'une façon concrète, l'indépendance organique, fonctionnelle et financière du pouvoir judiciaire en général et sa composante - Cour des Comptes- en particulier afin de lui assurer l'autonomie nécessaire et les moyens adéquats

---

<sup>715</sup> Ajroud (A) : L'indépendance de la justice en Tunisie. RFDC. 2011/2 n° 86 p 427.

pour l'exécution de ses différentes missions dans la logique de la nouvelle Constitution et des normes de l'INTOSAI<sup>716</sup>.

1032. La réglementation actuelle de la Cour des Comptes tunisienne devrait changer avec l'adoption de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014. En effet, un projet de statut vient concrétiser les dispositions du chapitre 5 de la Constitution relatives à l'organisation du tribunal des comptes, ses prérogatives et son statut. Le projet comporte 169 articles inscrits dans 9 chapitres qui consolident l'importance de ce tribunal et renforce sa position en tant qu'instance judiciaire et de contrôle qui garantit une utilisation optimale et légale des finances publiques conformément aux principes de la légalité, l'efficience et la transparence. Le projet a été élaboré conformément aux normes internationales des instances supérieures de contrôle, en matière d'indépendance, administrative, financière, structurelle et de fonction. Une fois achevée la mouture finale du projet de loi et ses textes réglementaires, seront présentés à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

1033. La réforme de statut de la Cour des Comptes vient pour adapter la réglementation en cours à la lumière de la nouvelle Constitution. La justice financière s'affirme de plus en plus en Tunisie ; c'est une justice financière affirmée constitutionnellement et qui cherche à se forger.

---

<sup>716</sup> L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) est l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques. Elle assure un cadre institutionnel depuis plus de 50 ans aux Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), pour le transfert des connaissances et la multiplication des connaissances afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et accroître, par conséquent, la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans les pays respectifs. En harmonie avec la devise de l'INTOSAI, « *Experientia mutua omnibus prodest* », l'échange d'expériences parmi les membres de l'INTOSAI et les connaissances qui en résultent garantissent le développement permanent des institutions de contrôle des finances.

L'INTOSAI est une organisation autonome, indépendante et apolitique. Elle est une organisation non-gouvernementale avec statut spécial auprès de l'ECOSOC des Nations unies.

L'INTOSAI a été créée en 1953, à l'initiative du président de l'époque de l'ISC de Cuba, M. Emilio Fernandez Camus. A l'époque, 34 ISC s'étaient réunies pour le 1<sup>er</sup> Congrès de l'INTOSAI à Cuba. Maintenant l'INTOSAI compte 194 membres à part entière, 5 membres associés et 1 membre affilié.

## A. Une justice financière constitutionnellement affirmée

1034. La nouvelle Constitution tunisienne est plus explicite concernant la justice financière que la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959<sup>717</sup>. La justice financière est, désormais, une notion constitutionnelle consacrée par la sous-section IV intitulée « *De la justice financière* ».

1035. Cette sous section est constitué d'un seul article qui est l'article 117 qui dispose que « *La justice financière est composée de la Cour des comptes et de ses différents organes. La Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget. La Cour des comptes établit un rapport général annuel qu'elle soumet au Président de la République, au Président de l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du Gouvernement et au président du Conseil supérieur de la magistrature. Ce rapport est publié. La Cour des comptes établit, le cas échéant, des rapports spéciaux pouvant être publiés. La loi détermine l'organisation de la Cour des comptes, ses compétences, les procédures suivies devant elle ainsi que le statut de ses magistrats.* ».

1036. La lecture de l'article 117 nous permet de déduire que la Cour des Comptes a été maintenue en tant qu'institution constitutionnelle dont la mission se résume au contrôle de la bonne gestion des deniers publics. La constituante a déterminé les références de ce contrôle qui dépassent le principe de légalité pour se référer à l'efficacité et à la transparence. Toutefois, aucune référence n'est faite au principe de l'intégrité ou à la bonne gouvernance.

---

<sup>717</sup> La Cour des comptes est définie dans l'article 69 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 comme étant l'un des deux organes du Conseil d'État, le second étant le Tribunal administratif. La Cour des Comptes tunisienne était créée en 1968 par la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

1037. La justice financière a été chargée d'évaluer les méthodes comptables et de sanctionner les fautes y afférentes sans préciser la situation future de la Cour de Discipline Financière qui joue ce rôle.
1038. Par ailleurs, la justice financière a reçu une fonction générale d'assister les pouvoirs législatifs et exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et la clôture du budget, mais il n'a pas été précisé s'il y aura des rapports entre cette justice et l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.
1039. Le double rôle que joue la Cour des Comptes en tant qu'organe juridictionnel mais aussi un organe d'assistance pour les pouvoirs législatif et exécutif fait de cette institution constitutionnelle une institution clef dans le tissu institutionnel de la deuxième République. Cette dualité va affecter la compétence de cette cour qui sera réglementée par une loi organique telle que le dispose la Constitution.
1040. Avec la nouvelle Constitution tunisienne, la Cour s'annonce comme l'expert en matière financière qui assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cette institution constitutionnelle est en pleine mutation surtout avec le nouveau projet portant sa réglementation en application de l'article 117 de la Constitution de 2014.
1041. Le projet de la nouvelle loi organique relative à la Cour des comptes tunisienne est en panne tout comme celui relatif au budget. En effet, on peut affirmer que des pans de la Constitution semblent être « *en panne* ».
1042. A cet égard, le projet de loi relatif à la Cour des comptes, transmis en juin 2016 à l'Assemblée de Représentants de Peuple n'est pas encore discuté. Le projet de loi comporte 168 articles répartis sur neuf chapitres. Ce projet prévoit également de nouvelles missions pour la Cour des comptes. Ce projet de loi prévoit de transférer à la justice de la juridiction financière toute personne ayant fauté dans la gestion de fonds public, en dépit de l'immunité accordée par l'article 8 du code

de la comptabilité publique aux ministres et présidents des conseils municipaux élus et non désignés.

1043. La cour des comptes contribuera ainsi à l'évaluation<sup>718</sup> des programmes des établissements publics et contrôlera la mise en œuvre de la loi de finances par ces établissements afin d'appuyer les pouvoirs exécutif et législatif.

1044. Ce projet de la nouvelle loi organique relatif à la Cour des Comptes vient dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution tunisienne et de refondation des institutions constitutionnelles afin de les adapter aux exigences de la deuxième République<sup>719</sup>.

1045. La réflexion sur la réforme de la Cour des Comptes a été déjà entamée avant la nouvelle Constitution. Dans ce sens, une mission d'évaluation des résultats du projet de coopération Cour des Comptes - PNUD, portant sur « *l'appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des Comptes* » a été élaborée en juillet 2008 par Samira KRIA-

---

<sup>718</sup> L'idée d'évaluation renvoi à l'idée de normativité. L'évaluation, en effet, peut désigner potentiellement tout processus de jugement. Elle peut même être confondue, dans une certaine mesure, avec l'idée de normativité, en tant qu'elle consiste, au sens le plus général, à construire des références de jugement pour mesurer le rapport entre une réalité et un idéal. Elle peut donc être définie comme une technique de jugement de l'action publique et d'élaboration des normes juridiques fondée sur une rationalité managériale. En ce sens, la rationalité juridique peut être dite intrinsèquement évaluative. L'évaluation telle qu'elle est pensée et pratiquée aujourd'hui est devenue ainsi une évaluation ordonnée à la « performance », il s'agit d'une évaluation par indicateurs. Voir la thèse de François BRUNET : La normativité en droit. Mare et Martin 2012.

<sup>719</sup> Dans ce sens, la Cour des Comptes a organisé, les 13 et 14 octobre 2014 à Sousse à Sousse, un colloque sur « la Cour des Comptes et la réforme des finances publiques ». Ce colloque a pour objectif de présenter le rôle de la cour des comptes dans l'instauration d'un système de gestion budgétaire par objectif afin de répondre aux principes de la transparence et la reddition des comptes et consolider l'efficacité dans la gestion des deniers publics. La Cour des Comptes est qualifiée en France comme l'auxiliaire de la Démocratie ; en Tunisie, elle est appelée à l'être.

. Voir La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie. Michel Pierre Prat et Cyril Janvier / Pouvoirs n°134 Le contrôle parlementaire septembre 2010 p.97- 107 <http://www.revuepouvoirs.fr/LaCourdescomptesauxiliaire-de.html>.

CHAKER.<sup>720</sup> Il s'agissait d'un projet « *d'appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des Comptes* » qui s'inscrivait dans le cadre du programme national d'amélioration de la qualité de l'administration et de la gestion publique, et notamment dans le cadre du programme PNUD d'appui à la bonne gouvernance et à la création d'un environnement propice au développement humain durable.

1046. Dans la phase transitoire, la Cour des Comptes a joué, aussi, un rôle à saluer dans le processus de changement. En effet, pour commencer, la Cour a conservé sa position au sein du tissu institutionnel de l'Etat tunisien post-révolution selon le décret-loi n°14 du 23 Mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. L'Assemblée Nationale Constituante lui a reconduit les mêmes prérogatives en adoptant la loi constituante n°6 régissant les pouvoirs publics et notamment l'article 23 du chapitre consacré au pouvoir judiciaire comme ce fut le cas d'ailleurs pour le tribunal administratif.

1047. En outre, la Cour a participé au processus menant à l'élection des membres de l'Assemblée Nationale Constituante par l'exercice de la fonction de contrôle de financement de la campagne électorale qui lui a été attribuée en vertu de l'article 52 du décret-loi n°35 de l'année 2011. Les modalités et l'étendue de ce contrôle ont été fixées par la suite par le décret-loi n° 2011-91 du 29 septembre 2011, relatif aux procédures et aux modalités d'exercice du contrôle de la Cour des Comptes du financement de la campagne électorale des élections de l'Assemblée Nationale Constituante. En vertu de ce décret, le contrôle doit donner

---

<sup>720</sup> Cour des comptes – programme des nations unies pour le développement (PNUD) rapport d'évaluation du projet- « appui à la modernisation et au renforcement de la cour des comptes » Pr. Samira KRIA CHAKER juillet 2008 COUR DES COMPTES - [erc.undp.org](http://erc.undp.org)

lieu à un rapport sur le financement de la campagne électorale publiable sur le site web de la Cour.

1048. Aussi, la Cour s'est vue attribuée au Cours de ce processus transitionnel nombre de fonctions représentatives dont spécialement la participation de ses magistrats en tant que membres dans les travaux de la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, le comité national de lutte contre la corruption, la commission de confiscation et l'instance supérieure et indépendante des élections. En plus, elle a été mandatée pour vérifier les comptes du « *fonds de l'argent et des avoirs confisqués* » du comité national de lutte contre la corruption, de l'instance supérieure indépendante des médias et de l'I.S.I.E.
1049. Au-delà des prérogatives classiques de la Cour concernant le contrôle de la gestion des associations bénéficiant de la manne publique et des partis politique, les décrets-lois n°87 et n°88 de 2011 relatifs à l'organisation des associations et des partis politiques ont mis à la charge de ces derniers l'obligation de déposer annuellement auprès de la Cour un rapport détaillé justifiant les sources de leurs financements et la nature de leurs dépenses.
1050. Bien que le cadre légal de la Cour n'ait pas connu de changements majeurs au Cours de cette période, il n'en demeure pas moins que la levée d'option prévue dans l'article 54 de la loi organique de la Cour par le Président de la République ayant permis la publication de ses rapports auprès du public peut être considéré comme le principal fait saillant caractérisant l'activité de la Cour des comptes au cours de cette période donnant ainsi un signal prometteur quant aux orientations futures en matière de renforcement des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des fonds publics.
1051. A cet effet, l'article 117 impose la publication des rapports de la Cour des Comptes. A cet égard, Nejb BELAID et Leila CHIKHAOUI

écrivent que « seule une bonne publicité des rapports des institutions supérieures de contrôle permet de donner toute sa portée aux missions qu'elles exercent, afin de permettre un meilleur fonctionnement de l'Etat dans son ensemble et des institutions publiques en particulier. Ainsi, en France, l'autorité morale de la Cour des comptes procède de la publication systématique de ses rapports, qui sont attendus par une opinion publique éclairée. En effet, la publication régulière des rapports de la Cour des Comptes s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du principe de consentement à l'impôt, puisqu'elle donne au public un droit de regard sur la manière dont sont gérés les deniers publics. »<sup>721</sup>.

1052. La publicité des rapports de la Cour des Comptes telle que prévue par la nouvelle Constitution est en mesure d'instaurer la culture de contrôle et de l'obligation de rendre compte car « le contrôle est avant tout une question de mentalités, de culture, et de pratique au quotidien. De fait, tant que les dirigeants, au sommet d'abord, ne se sentent concernés par le contrôle et ne sont pas obligés de rendre compte de quoi que ce soit et à qui que ce soit, tout le monde fera tout dans son petit coin et à sa manière pour échapper à ce contrôle. »<sup>722</sup>.

1053. La Cour des Comptes s'annonce comme l'institution constitutionnelle responsable et consciente de rôle de la justice financière dans la continuité de l'État. La Cour de Comptes a déjà déclaré son soutien total aux aspirations du peuple tunisien et son adhésion aux nobles desseins de sa révolution à savoir : liberté, dignité et justice. De leur côté, les magistrats de la Cour ont annoncé leur pleine volonté de veiller sur le succès de la phase transitionnelle par laquelle passait le pays afin de profiter pleinement des opportunités offertes par un tel tournant historique et redonner de la vigueur et du

---

<sup>721</sup> Belaid (N) et Chikhaoui (L) : Comptabilité publique. Op cit p 182-183.

<sup>722</sup> Mekamcha (G) : La cour des comptes : un instrument de contrôle des finances publiques en Algérie. In Mélanges à la mémoire de Souad Moussa. Op cit p 484.

sens aux institutions de l'Etat dans un cadre démocratique empreint des valeurs de la responsabilité , de la transparence et de la bonne gestion des deniers publics<sup>723</sup>.

1054. Comme en droit comparé, la Cour de Comptes tunisienne devient une institution auxiliaire des assemblées parlementaires. En droit belge, la Cour des comptes est « *chargée du contrôle des administrations publiques. Compétente à l'égard de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions, et des organismes qui en dépendent, la Cour des comptes contrôle traditionnellement la légalité des opérations de recettes et de dépenses, et le respect des règles budgétaires et comptables. Elle constitue, en outre, la juridiction chargée de statuer sur la gestion des comptables publics* »<sup>724</sup>. Dans le même sens, « *Les missions confiées à la Cour des comptes, et ses modalités de contrôle, ont considérablement évolué au fil du temps et, en particulier, au cours des dernières années, pour mieux répondre aux besoins et aux problèmes rencontrés par les administrations publiques. Celles-ci, chargées de tâches de plus en plus lourdes et diversifiées, parfois directement en concurrence avec le secteur privé, sont désormais autant préoccupées de l'efficacité de leur action, de leur coût et de la transparence de leur fonctionnement que du seul respect des règles légales et budgétaires. Par ailleurs, dans le même contexte, les usagers des services publics sont plus que jamais attentifs à une administration efficace, économe et respectueuse des règles.* »<sup>725</sup>.

---

<sup>723</sup>Ces propos sont pris de site de la Cour des Comptes tunisienne. [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/la-cour-des-comptes-dans-la-phase-transitionnelle\\_11\\_38](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/la-cour-des-comptes-dans-la-phase-transitionnelle_11_38)

<sup>724</sup> Dumazy (W) et Trosch (A) : La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics. Revue électronique Pyramides <https://pyramides.revues.org/585> pp 39-48.

<sup>725</sup> Idem.

1055. A côté de la justice financière, la nouvelle Constitution a prévue dans son article 130 un autre mode de contrôle des deniers publics ; il s'agit d'une protection des deniers publics contre la corruption par le recours à une nouvelle instance constitutionnelle à savoir l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. En effet, l'article 130 dispose que : « *L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption contribue aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité. L'Instance est chargée de relever les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et à la vérification de ces cas et les soumet aux autorités concernées. L'Instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires généraux se rapportant à son domaine de compétence. L'Instance est composée de membres indépendants, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.* ».

1056. A travers cette nouveauté constitutionnelle, « *le constituant a choisi, comme dans d'autres domaines, de donner un signe fort en constitutionalisant une instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.* »<sup>726</sup>. Cette instance n'a pas la qualité juridictionnelle et le texte de la Constitution n'a pas organisé une coordination entre cette institution constitutionnelle et la Cour des Comptes.

1057. Si la Constitution n'a pas prévue la coordination entre la Cour des Comptes et cette instance rien n'exclut dans le futur d'établir une telle

---

<sup>726</sup> Essoussi (A) : Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. Op cit. p 226.

coordination ou encore coopération surtout que la justice financière en Tunisie est une justice qui se forge.

## **B. Une justice financière qui se forge : la nécessité de la réforme de statut de la Cour des Comptes**

1058. La deuxième République est marquée par la mise en place des nouvelles institutions constitutionnelles mais aussi par la réhabilitation des anciennes afin de contribuer à l'instauration d'un véritable Etat de droit.

1059. La Cour des Comptes est l'une des institutions constitutionnelles qui peuvent, une fois réhabilitée, contribuer fortement à la mise en place d'une nouvelle République fondée sur l'idée de contrôle juridictionnel de l'usage des deniers publics. Le terme « *bon usage* » devant être entendu, comme l'écrit David BOITEUX, « *dans le sens de la régularité de la dépense, c'est-à-dire d'une utilisation des deniers conforme à la légalité ? la procédure semble efficace à bien des égards, et la doctrine ne s'en détourne pas, bien que certains auteurs aient pu parfois souhaiter sa réforme.* »<sup>727</sup>.

1060. La Tunisie vit, depuis 2011, une profonde transformation de ses institutions politiques, y compris une nouvelle Constitution entrée en vigueur le 27 janvier 2014. Dans ce contexte, les autorités ont lancé plusieurs pistes de réformes pour moderniser la gestion et renforcer la transparence des finances publiques.

1061. Dans ce sens, la Cour des Comptes est engagée dans une réflexion qui est en mesure de contribuer à l'amélioration de la gestion des finances publiques en incitant et appuyant les pouvoirs publics à engager les réformes nécessaires en la matière.

---

<sup>727</sup> Boiteux (D) : Le bon usage des deniers publics. Op cit p 1100.

1062. Consciente de ces enjeux, la Cour des Comptes tunisienne s'est engagée, ces dernières années, dans un processus de réforme et de modernisation. A cet effet, elle a engagé une réflexion de fond visant à améliorer son positionnement et son intervention. Cette réflexion a permis à la Cour des Comptes d'élaborer un Plan Stratégique précisant sa mission, sa vision, ses valeurs, sa stratégie et son plan d'action. Il s'agit d'une approche innovante, qui a permis de baliser les orientations futures et de mobiliser la Cour autour de l'instauration de la bonne gouvernance dans le secteur public et du renforcement de son rôle et de son positionnement. Ce Plan Stratégique s'inscrit dans le cadre de cette réflexion et s'insère dans un ensemble de réformes institutionnelles qui a permis de redéfinir les missions et l'organisation de la Cour, en phase avec les exigences de sa mission<sup>728</sup>.

1063. Dans le même sens, les pères constituants ont essayés, à travers la nouvelle Constitution, de réglementer cette institution constitutionnelle mais cette réglementation ne peut être menée à bien qu'à travers l'annonce de la réforme et la modernisation du statut de la Cour des Comptes afin de s'aligner aux normes et standards internationaux.

1064. Cette idée de réforme et de modernisation de la Cour des Comptes n'est pas aussi nouvelle. En effet, le 21 novembre 2002, la Cour des Comptes de Tunisie et le Programme des Nations Unies pour le Développement, ont signé un programme de coopération étalé sur trois ans (2002 – 2005), sur la base d'un financement à coût partagé, intitulé « *le Programme d'appui à la modernisation et au renforcement de la Cour des Comptes* ».

1065. Le démarrage du projet est intervenu en Novembre 2002 et sa fin, prévue pour le 30 juin 2005, a été prolongée au 31 décembre

---

<sup>728</sup> Appui au processus électoral en Tunisie, [http://www.tn.undp.org/content/dam/tunisia/docs/Projets/Gouvernance%20D%C3%A9mocratique/Unite-Gouvernance\\_fiches.pdf](http://www.tn.undp.org/content/dam/tunisia/docs/Projets/Gouvernance%20D%C3%A9mocratique/Unite-Gouvernance_fiches.pdf)

2008. Cette extension a été motivée par la dynamique positive enregistrée par la mise en place du projet, et malgré le retard enregistré au démarrage, les principales activités nécessaires à l'atteinte des résultats escomptés ont été menées<sup>729</sup>.

1066. Cette idée de réforme, de modernisation et de réhabilitation de la Cour des comptes s'est imposée encore plus avec la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne et la présentation de projet de la nouvelle loi organique de budget. La réforme de la loi organique de budget est tributaire en quelque sorte de la réforme de statut de la Cour des Comptes.

1067. La Tunisie a cherché à s'initier dans la logique de coopération internationale afin de moderniser ses finances publiques et ses institutions de contrôle. La Cour des Comptes cherche aussi à s'aligner aux normes internationales à travers la recherche de coopération internationale. On peut citer par exemple Le projet de coopération 2016-2021, entre la Cour des Comptes Tunisienne et la Cour d'audit néerlandaise (NCA). Ce projet vise le renforcement de la transparence, la redevabilité et la bonne gouvernance dans le secteur public conformément aux normes internationales des Institutions supérieures de contrôle (ISSAI). L'objectif est aussi, de contribuer à la réforme en cours en Tunisie dans le domaine de la gestion des finances publiques et de renforcer les capacités institutionnelles et professionnelles de la Cour des comptes, en fonction de son plan stratégique pour la période 2016-2020<sup>730</sup>.

1068. «La Cour des comptes œuvre, dans le cadre de son plan stratégique 2016-2020, à renforcer son indépendance et à s'ouvrir davantage sur son environnement, à indiqué, le 25 mars 2016, le

---

<sup>729</sup>Rapport d'évaluation du projet- 0015038 « Appui à la modernisation et au renforcement de la cour des comptes » Pr. Samira Kria Chaker Juillet 2008, <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/3408>

<sup>730</sup> Ce plan est financé par le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

premier président de la Cour, Abdellatif KHARRAT. Il a précisé, dans une déclaration à l'agence TAP, que ce plan vise « à renforcer la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques »<sup>731</sup>. Ce plan stratégique a encore pour objectif d'établir une relation étroite avec le Parlement et à s'adapter aux exigences de la gouvernance régionale et locale.

1069. Dans ce même sens, Amel ELLOUMI, chef de service à la Cour des comptes, a ajouté que « le plan incite à la concrétisation de la bonne gouvernance au sein de la cour à travers le renforcement des capacités et aptitudes, le renforcement des pratiques de reddition des comptes et de la transparence et aussi la mise en place d'un système de qualité »<sup>732</sup>.

1070. On peut lire dans une fiche de Projet de Jumelage traditionnel « Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes de la République Tunisienne » que : « La Cour des Comptes, institution suprême de contrôle des finances publiques, est appelée à faire siennes les nouvelles tendances et orientations en matière d'audit externe et plus particulièrement l'évaluation des politiques et programmes publics. Cet impératif d'évolution, prévu par le PAV<sup>733</sup> est d'une importance capitale pour cette institution constitutionnelle dans la mesure où les techniques de l'audit externe vont être reconsidérées suite à l'orientation du processus budgétaire d'un cadre

---

<sup>731</sup>Tunisie – Gouvernance : La Cour des comptes veut être plus indépendante et plus ouverte Par : Tunisie Afrique Presses <http://www.webmanagercenter.com/2016/03/25/168909/tunisie-gouvernance-la-cour-des-comptes-veut-etre-plus-independante-et-plus-ouverte/>

<sup>732</sup> Tunisie – Gouvernance : La Cour des comptes veut être plus indépendante et plus ouverte Par : Tunisie Afrique Presses <http://www.webmanagercenter.com/2016/03/25/168909/tunisie-gouvernance-la-cour-des-comptes-veut-etre-plus-independante-et-plus-ouverte/>

<sup>733</sup> Plan d'Action Voisinage. Ce Plan d'Action voisinage est réservé à l'amélioration de l'audit externe par le rapprochement progressif des modalités de contrôle de la Cour des Comptes de meilleures pratiques en vigueur dans l'UE en matière d'audit externe ainsi que des standards internationaux.

*annuel classique vers un cadre pluriannuel plus large et d'une budgétisation de moyens à une budgétisation par objectifs. Cette évolution exige, inéluctablement, une mise à jour continue des méthodes de contrôle de la Cour des Comptes dans le sens prévu par le PAV en établissant un lien entre les objectifs de développement socio-économiques et les actions de contrôle budgétaire et d'audit externe conformément aux pratiques en vigueur dans l'UE et aux normes et standards internationaux en la matière. L'engagement de la Cour des Comptes dans un projet de jumelage s'insère dans la droite ligne du XIIème Plan de Développement qui a tracé la stratégie du développement administratif pour la période 2010-2014 en se basant sur le programme présidentiel de la «Tunisie de demain» et les conclusions et enseignements tirés de l'évaluation des réalisations du XIème Plan ainsi que par référence aux orientations de la décennie 2007-2016 qui ont mis l'accent sur la nécessité du renforcement des fondements de la bonne gouvernance et de la transparence, conditions sine qua non pour accélérer le rythme de croissance et garantir sa durabilité. »<sup>734</sup>.*

1071. Cette volonté de changement et de modernisation est explicitement annoncée avec la promulgation de la nouvelle Constitution tunisienne qui a reconnu l'idée de la gouvernance dans la gestion des affaires publiques.

1072. La Cour des comptes, dont les prérogatives sont fixées par l'article 117 de la Constitution du 27 janvier 2014, a préparé un ensemble d'activités pour les cinq prochaines années, dont des réunions périodiques avec le pouvoir législatif. Il s'agit également d'être à l'écoute des citoyens et de la société civile, de mettre en œuvre une stratégie d'accompagnement pour la décentralisation et d'un cadre

---

<sup>734</sup> République Tunisienne Ministère du Développement et de la Coopération Internationale Programme d'Appui à la mise en œuvre de l'Accord d'Association TUNISIE-Union européenne (P3A-II) Fiche de Projet de Jumelage traditionnel « Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes de la République Tunisienne » [http://www.ugp3a.gov.tn/Fr/upload/doc\\_projets/TU10ENPAPFI25.pdf](http://www.ugp3a.gov.tn/Fr/upload/doc_projets/TU10ENPAPFI25.pdf)

référentiel pour les métiers au sein de la Cour des comptes ainsi que l'élaboration des textes portant sur l'organisation administrative et financière de l'institution. La Cour des Comptes est désormais appelée à jouer un rôle essentiel dans la vie de citoyen tunisien. Une nouvelle culture doit être instaurée à travers une gestion transparente des deniers publics.

1073. C'est ainsi qu'on constate qu' « *En Tunisie, et après la dite révolution, Bien que le cadre légal de la Cour n'ait pas connu de changements majeurs, il n'en demeure pas moins que la levée d'option prévue dans l'article 54 de la loi organique de la Cour par le Président de la République ayant permis la publication de ses rapports auprès du public peut être considéré comme le principal fait saillant caractérisant l'activité de la Cour des comptes au Cours de cette période donnant ainsi un signal prometteur quant aux orientations futures en matière de renforcement des principes de transparence et de responsabilité dans la gestion des fonds publics.* »<sup>735</sup>.

---

<sup>735</sup> Évaluation des reformes des cours et institutions de contrôle des comptes publics en Afrique: « Innovations et transformations majeures introduites en vue d'une meilleure gestion des comptes de l'Etat » Forum Panafricain de Haut niveau 1 er - 3 Décembre 2014 Tanger (Maroc) Thème3: Rapport du juge des comptes avec le pouvoir public et le citoyen Préparé par: Mr Zyed Rouissi Expert en Innovation et renforcement des capacités Directeur, Administrateur en Chef. <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN93975.pdf>

## Conclusion de la deuxième partie

1074. Dans l'attente de la mise en place de la Cour Constitutionnelle mais aussi de l'instauration de nouvel ordre juridictionnel administratif, la nouvelle Constitution ne peut pas produire ses effets. En effet, le mécanisme de protection juridictionnelle de la normativité budgétaire sous la deuxième République n'est pas encore fonctionnel.

1075. La Constitution a besoin d'un arsenal des textes d'application mais aussi d'un tissu institutionnel pour qu'elle puisse fonctionner.

1076. En matière budgétaire, le nouveau projet de loi organique est appelé à prendre en considération les possibilités de recours contre la norme budgétaire parce que tel que présenté- le projet- n'a pas réglementé la question de contrôle juridictionnel de la loi de finances au niveau de l'édition de la norme budgétaire mais aussi au niveau de sa mise en œuvre.

1077. L'apport de la nouvelle Constitution en matière de protection de la normativité budgétaire est un apport majeur dans la mesure où elle a reconnue et réglementée le principe de contrôle de constitutionnalité de la loi de finances. Cet apport annonce une nouvelle phase dans l'histoire de la normativité budgétaire tunisienne et affirme l'importance qu'accorde le constituant à la question de la protection constitutionnelle de la normativité budgétaire.

1078. Le renforcement de contrôle de la norme budgétaire est de nature à renforcer l'idée d'étalon qu'on retrouve dans la signification de la normativité. Faut-il rappeler encore que l'idée de renforcement de contrôle juridictionnel de l'application de la norme juridique renforce l'idée de l'Etat de droit. Dans ce sens, Jacques CAILLOSSE écrit que

*« Œuvre paradoxal s'il en est- en apparence du moins- puisque l'Etat l'accomplit sur lui-même, et en pleine connaissance de cause, en mettant à la disposition de ses usagers une véritable méthode juridique de contestation de ses propres initiatives et décisions. En répondant, comme il sait désormais le faire, au défi de l'efficacité, le juge engage bel et bien les citoyens à participer au montage jamais achevé de l'Etat de droit. »<sup>736</sup>.*

1079. La mise en place d'un système de contrôle juridictionnel infaillible est en mesure de renforcer l'idée de la responsabilisation de la gestion des deniers publics et de sanctionner tout détournement ou mauvaise gestion des fonds publics.

1080. La bonne gestion des deniers publics est déterminée par la question de l'efficacité de mécanisme de contrôle. Comme l'écrit Ghaouti MEKAMCHA *« Il ne peut y avoir une bonne gestion et une transparence dans la gestion publique sans un système de contrôle efficace. Cette affirmation s'applique tout particulièrement aux finances publiques. »<sup>737</sup>.* Cet objectif est l'un des proclamations populaires qui ont été à la base de la nouvelle Constitution. Plaider pour la protection de la normativité budgétaire s'inscrit, en effet, dans le cadre de la conciliation entre la société et l'Etat. C'est un moyen pour annoncer la naissance de la deuxième République tunisienne.

---

<sup>736</sup> Caillosse (J) : le juge administratif et la question de l' « efficacité ». RDP 2013 p 51.

<sup>737</sup> Mekamcha (G) : La cour des comptes : un instrument constitutionnel de contrôle des finances publiques en Algérie. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. P 473.

## Conclusion générale

1081. En guise de conclusion, on peut annoncer que la normativité budgétaire en tant qu'outil de conciliation entre la société et l'Etat, entre le pays réel et le pays légal ne peut se faire, seulement, à travers les textes juridiques mais doit se faire aussi à travers l'instauration de la culture de la confiance<sup>738</sup> qui reste la condition indispensable à toute bonne gouvernance.

1082. L'établissement de la confiance ne peut être légiféré mais plutôt doit être éduqué. Pour réussir cet objectif, le recours et le renforcement de l'idée de contrat social<sup>739</sup> peut aider à mettre en place un projet de société fondé sur l'idée de participation et de responsabilisation. C'est cette idée qu'il faut lutter, sincèrement, pour l'instaurer.

1083. Dans ce sens, on peut comprendre l'idée que la conception de normativité budgétaire qu'on veut instaurer exige des luttes colossales. C'est l'histoire même de droit budgétaire qui nous renseigne que la lutte est le destin de droit budgétaire comme l'a exposé René STOURM. C'est ce constat par lequel on a commencé notre thèse qui nous a servi pour conclure notre essai sur la normativité budgétaire à savoir que « *L'avènement du droit budgétaire représente dans tous les pays où il s'est effectué, une œuvre lente, difficile, traversée par les révolutions, entravée par les passions, et dont le succès définitif ne s'obtient qu'au prix de luttes séculaires. Une conquête si chèrement*

---

<sup>738</sup> Tout le droit public repose sur un rapport de confiance entre les gouvernants et les gouvernés.

<sup>739</sup> « *Loin de l'archaïque « pyramide », le processus de prise de décision et de production normative se révèle alors totalement novateur, davantage horizontal que vertical dans sa recherche d'un « contrat social actualisé »* ». Barraud (B) : Repenser la pyramide des normes à l'ère des réseaux. Paris, l'Harmattan, 2012. p 142.

*achetée mérite d'être précieusement gardée.»*<sup>740</sup>. Ainsi dit, la réconception de la normativité budgétaire est un nouvel épisode de luttes qui exige une refondation de l'Etat et de la société ce qui nécessite une vraie révolution. La Tunisie a entamé un processus de changement de l'ordre juridique à travers la promulgation de la nouvelle Constitution.

1084. La nouvelle Constitution tunisienne a essayé de refonder la normativité budgétaire en tant que normativité juridique fondée sur les principes de la bonne gestion des deniers publics et le principe de contrôle de constitutionnalité. La nouvelle Constitution a consacré le principe de contrôle de constitutionnalité de lois de finances et a instauré la Cour Constitutionnelle qu'on attend, toujours, sa mise en place. La mise en place de la Cour Constitutionnelle reste la condition indispensable pour la mise en œuvre de la Constitution et garantit sa protection dans toutes ses dimensions et surtout sa dimension budgétaire.

1085. La protection de la norme constitutionnelle budgétaire doit être renforcée par une protection de la mise en œuvre de cette norme. Plaider, ainsi, pour la protection juridictionnelle de la normativité budgétaire renforce l'idée de la juridicité de cette normativité. Dans l'attente de la mise en place de la Cour Constitutionnelle et la Haute Cour Administrative, la protection de l'ordre normatif budgétaire reste inachevée. La normativité budgétaire reste une normativité juridique qui a besoin de promouvoir la protection juridictionnelle.

1086. La mise en place d'un mécanisme de protection juridictionnel de la normativité budgétaire permet d'établir des rapports de confiance entre le citoyen contribuable et les pouvoirs publics qui sont habilités à gérer les deniers publics. La mise en place d'un système de contrôle

---

<sup>740</sup> C'est René Stourm qui l'a écrit en 1891, cité par Jean Petot : De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures, RSF 1963. p 304.

juridictionnel de la normativité budgétaire ainsi que la consécration de l'obligation de rendre compte sont en mesure d'installer et de consolider une nouvelle culture et des nouveaux rapports entre le citoyen- contribuable et les pouvoirs publics.

1087. Participer dans l'édification de la normativité budgétaire à travers le jeu partisan et avoir le droit de contrôler et l'aptitude de sanctionner les infractions de la norme budgétaire permet de réussir l'idée de changement et de reconception de la normativité budgétaire. En Attend beaucoup de juges constitutionnel, administratif et financier tunisiens. C'est à eux qu'incombe la mission de la protection de la normativité budgétaire mais aussi de la protection de l'ordre juridique tunisien qui est en transition.

1088. La normativité budgétaire est fondée sur l'idée de la participation de citoyen<sup>741</sup> dans le pouvoir normatif à travers le jeu de représentation politique. L'exercice de pouvoir normatif en matière budgétaire est un attribut de la souveraineté que détient le peuple. La norme budgétaire est le résultat de l'exercice de la souveraineté budgétaire qui cherche, à travers l'établissement d'un modèle de gestion des deniers publics, à garantir la continuité de l'Etat.

1089. La réforme de l'Etat tunisien lancée après 2011 est consacrée, en partie, par la promulgation de la nouvelle Constitution de 2014 qui a instaurée des nouveaux principes et des nouvelles institutions. Cette réforme d'Etat doit être accompagnée par une réforme de société afin de concilier entre le pays légal et le pays réel. Aujourd'hui, deux réformes sont attendues afin de réussir le développement ; il s'agit de la réforme d'Etat et de la réforme de la société.

---

<sup>741</sup> Aujourd'hui, on parle des finances publiques citoyennes à travers lesquelles on essaye d'engager une réflexion juridique sur la relation entre le citoyen et les finances de sa Cité, relation ne devant être ni distendue ni indifférente. Ces finances publiques citoyennes veulent rappeler que le citoyen doit être au centre des finances publiques, qui sont elles-mêmes à son service. Ces propos résument une idée développée par l'ouvrage collectif de BOUDET (J.-F) CABANNES (X) : Finances publiques citoyennes. LGDJ. 2017.330 pages.

1090. Dans la conclusion de son ouvrage « Finances publiques » qui date de 2012, Ahmed ESSOUSSI évoque les déterminants de la nouvelle gouvernance qui méritent d'être constitutionnalisés afin d'« *asseoir une nouvelle démocratie participative et sociale, accordant une place centrale à la citoyenneté* »<sup>742</sup>. Cette attente reste d'actualité malgré la mise en place de la nouvelle Constitution de 27 janvier 2014 qui a reconnu le principe de la bonne gestion des deniers publics et l'idée de la gouvernance.

1091. Faire figurer l'idée de la nouvelle gouvernance publique dans la Constitution ne suffit pas à leur donner une effectivité réelle. D'autres conditions sont requises ; on pense bien entendu en premier lieu à la volonté politique de mettre en œuvre la Constitution à travers l'instauration et la mise en place des institutions constitutionnelles éventuellement la Cour Constitutionnelle dont la vocation est de protéger la Constitution et la société démocratique « *contre les velléités des gouvernants et leur volonté, permanente, de s'affranchir des règles contraignantes.* »<sup>743</sup>.

1092. En Tunisie, il faut, selon mon humble avis, concilier entre l'Etat et la société. Cette conciliation peut être réussie, à mon sens, à travers la normativité budgétaire. C'est la thèse que j'ai défendu ; c'est l'essai que j'ai adopté sur la normativité budgétaire. En effet, plaider pour la protection de la normativité budgétaire tant au niveau de l'édification qu'au niveau de la mise en œuvre est en mesure d'établir la confiance de citoyen dans la gestion des deniers publics par l'Etat. Cette protection ne peut se faire que suite à la reconnaissance de la juridicité singulière de la normativité budgétaire.

1093. Concilier entre la société et l'Etat est une garantie de continuité de la vie nationale qui fonde la normativité budgétaire et sa singularité.

---

<sup>742</sup> Essoussi (A) : Finances publiques. Op cit. p588

<sup>743</sup> Idem. p 589.

La confiance entre la société et l'Etat est un déterminant de développement. Ce rapport de confiance ne peut être établi si l'Etat n'a pas donné la preuve, à travers son ordre normatif, de la volonté de la bonne gestion des deniers publics. Cette volonté doit être sentie et partagée par la société à travers la mise en place d'un pouvoir de sanction de tout détournement ou mauvaise gestion des deniers publics.

1094. La mise en place d'un ordre normatif budgétaire fondé sur les principes de sincérité, de transparence, de l'équité et de l'obligation de rendre compte est en mesure d'introduire une nouvelle culture budgétaire. Cette culture doit être une culture d'Etat et de société c'est-à-dire une culture légiférée et constatée au niveau comportemental. Cette nouvelle culture budgétaire est la vraie garantie de développement.

1095. La culture de la protection des deniers publics et leur répartition équitable entre les citoyens est une culture qui doit surgir afin de mettre fin à la culture de « *domaine public* » ou encore de « *Rezk elbilik* » ; une culture qui marque la relation entre l'Etat et la société tunisienne par une certaine tension plutôt que par le sentiment de l'appartenance. L'idée de contrat social doit surgir afin de réussir la réforme de la société et de l'Etat. C'est cette réforme qu'on veut réussir afin de parvenir, à mon sens, à la vraie révolution.

# Bibliographie

## OUVRAGES

- ABATE (B) :** La nouvelle gestion publique. Paris. LGDJ.2000.152 p.
- ALLIX (E) :** Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française. Paris. Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence 1909. 740 p.
- AMSELEK (P) :** - Méthode phénoménologique et théorie du droit, Paris, L.G.D.J, 1964 464 p
- Le budget de l'Etat sous la V<sup>ème</sup> République, Préface Pierre Lavigne, Paris, LGDJ, Collection bibliothèque de science financière 1967, 658 p.
  - Etudes de droit public, Paris, Cujas 1974.
  - Controverses autour de l'ontologie du droit, Paris, P.U.F 1989, 228 p.
  - La pensée de Charles Eisenmann. Journée d'études. Strasbourg 27-28 septembre 1985. Paris Economica 1986. NB : ce sous la direction de Paul Amselek.
- ARDANT (G) :** - Histoire financière de l'antiquité à nos jours, Gallimard, 1976, 499 p.
- Histoire de l'impôt : De l'antiquité au XVII<sup>ème</sup> Siècle. Fayard 1971.
  - Théorie sociologique de l'impôt – SEVPEN 1965.
- ASSOCIATION TUNISIENNE DE DROIT CONSTITUTIONNEL :** Table ronde de Tunis sur la justice constitutionnelle organisée sous le haut patronage de Monsieur le Président de la République – ATDC. Le 13-16 octobre 1993. CERP 1995.
- BARRAUD (B) :** Repenser la pyramide des normes à l'ère des réseaux. Paris, l'Harmattan, 2012. 393 p.
- BACCOUCHE (N) ET DUBOUT (E) :** (Sous la direction) – Nouvelle constitution tunisienne et transition démocratique. Lexis Nexis 2015. 183 pages.
- BARILARI (A) ET BOUVIER (M) :** La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, édition LGDJ. Collection .systèmes finances publiques. France. 2010.261 p.
- BASLE (M) :** Le budget de l'Etat, Paris, La Découverte 1993, 126 p.
- BEAL (C) :** Philosophie du droit : norme, validité et interprétation. Paris édition J. Vrin. 2015. 386 p
- BELAID (N) ET CHIKHAOUI (L) :** Comptabilité publique. Tunis, CPU, 2011,271 p.
- BEIGNIER (B) :** L'ordre public à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, Paris, Dalloz, 1996, 111 p.
- BELGORGEY (J-M) :** Le parlement à refaire, Paris, Gallimard, 1991, 201 p.
- BEN ACHOUR (Y) :** Normes, foi et loi en particulier dans l'Islam, Tunis, Cérés production 1993, 1970 p.
- BEN ACHOUR (R) :** -(Sous direction) Constitution, citoyenneté et justice constitutionnelle. : Entre exigence démocratique et recompositions territoriales. Tunis. CPU 2014. 322 pages.
- (Sous direction) Constitution et contre pouvoir. Le Konard-Adenauer Stiftung 2015. 167 pages.
- BEN AISSA (S):** Introduction aux finances publiques: Etude comparative des systèmes financiers islamiques – Alger. 116 p.
- BEN LETAIF (M) :** L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie : les mutations du contrôle, édition l'Harmattan. Collection. Logiques juridiques, Paris, 1998.
- BENOIT (JA) :** Les normes constitutionnelles financières en droit français de 1789 à nos jours. Paris. LGDJ.2010. 608 P.

**BEZES (PH) ET SINE (A)** – Sous la direction- : Gouverner par les finances publiques. Paris. Les presses de sciences politiques.2011.523 p.

**BOTTIN (M)** : Histoire des finances publiques – Paris – Economica – 1997. 112 p.

**BOUDET (J-F) CABANNES (X)** : Finances publiques citoyennes. LGDJ. 2017.330 pages.

**BOUONY (L) et TOURNIE (G)** : Les finances publiques : Instruments des politiques publiques. Les expériences françaises et tunisiennes. Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse 1998, 266 p.

**BOUVIER (M)** : - Sous la direction- Réforme des finances publiques : La conduite du changement. Actes de la 3<sup>ème</sup> université de printemps des finances publiques. Paris. LGDJ.2007.315 p.

- Sous la direction- La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Actes de la 4<sup>ème</sup> université de printemps des finances publiques. Paris. LGDJ. Lextenso.2009.313 p.

- Sous la direction- La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle, LGDJ, 2013, 192 p.

**BOUVIER (M), ESCLASSAN (M.C) ET LASSALE (J-P)** : - Finances publiques, L.G.D.J., coll. Manuels, 15<sup>ème</sup> éd., 2016-2017, 946 p.

- Manuel de finances publiques, LGDJ-Lextenso, 15<sup>ème</sup> éd., 2016

**BRUNET (F)** : La normativité en droit. Mare & Martin 2012. 678 pages.

**CABANES (A)** : Essai sur la gouvernance publique. Paris, Gualino éditeur, 2004, 250 p.

**CAMBY (JP)** : - Sous la direction- : La réforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. Paris. LGDJ.3<sup>ème</sup> édition 2011.440 p.

**CARBONNIER (J)** : Flexible droit, Paris, L.G.D.J, 1998, 447 p.

**CARRE DE MALBERG (R)** : La loi expression de la volonté générale – Paris – Economica. 1984. 228 p.

**CATHELIN (J)** : Finances Publiques : Politique budgétaire et droit financier, Paris, LGDJ 1975, 235 p.

**CHEVALLIER (J)** : L'Etat post –moderne, LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition 2004.

**CHIKHAOUI (L)** : Précis de finances publiques. Tome 1 : droit budgétaire. Tunis.CPU.2005.312 p.

**CORNU (G)** : Vocabulaire juridique, Paris, PUF 1987. 862 p.

**DAMEREY (S)** : - Le juge administratif, juge financier. Paris. Dalloz. 2001. 538 pages.

- La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Paris. Ellipses.2003.158 p.

- Finances publiques. Paris. Gualino. 2008- 577 p. Edition 2010.405 p.

- L'essentiel des finances publiques, Gualino, coll. Carrés Rouge, (février) 2018, 6ème éd., 160 p

**DE BECHILLION (D)** : Hiérarchie des normes et des fonctions normatives de l'Etat. Paris Economica 1996. 577 pages.

- Qu'est ce qu'une règle de droit. Editions Odile Jacob, 1997. 302 p.

**DELCROS (B)** : L'unité de la personnalité juridique de l'Etat, Paris, LGDJ, 1976, 322 p.

- DERUEL (F)** : Finances Publiques : budget et pouvoir financier, Paris, Dalloz 1995, 265 p.
- DUCROS (J.C)** : Sociologie financière, Paris, PUF, 1<sup>ère</sup> Edition, 1982, 451 p.
- DUHAMEL (O) et MENY (Y)** : Dictionnaire constitutionnel. Paris, PUF 1<sup>ère</sup> édition 1992. 1112 pages.
- DUSSART (V)** : L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Paris. CNRS.2000.334 p.
- Finances publiques. Edition 2012 revue et mise à jour par Philippe FOILLARD. Bruxelles Larcier 2012.324 p.
- DUSSART (V) ET ESPLU (P)** : L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après. Toulouse Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse 2000, 289 pages.
- Les constitutions de la France – Paris – PUF 1993. 127 p.
- EDMOND GRANGE (J)** : Le budget fonctionnel en France. Paris. LGDJ. 1993, 212 p.
- EISENMANN (CH)**: - Cours de droit administratif. Paris. LGDJ. 1982. t I et t II. 786 p et 908 p.
- EL BANNA (M.)** : Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire, Paris, LGDJ, 1968, 236 p.
- ESSOUSSI (A)**: - **Sous direction-** Constitution et gouvernance. Tunis. Editions Latrache.2012. 230 p.
- Finances publiques. Tunis. Editions Latrache.2012. 650 p.
- FAVOREU (L)** : Principe d'égalité et transparence financière. Paris. Economica 1989. 156 p.
- FITOUSSI (E) et BENALET (A)** : L'Etat tunisien et le protectorat français : Histoire et organisation, 1525 à 1931, Préface de M. François Manceron, Paris, Librairie Arthur Rousseau 1931.562 p.
- FLIZOT (S) (DIR.)** : L'évolution des juridictions financières-Actes du colloque du 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011, Gestion & Finances publiques, 2012, 124 p.
- FOULQUIE (P)** : Dictionnaire de la langue philosophique. Paris, PUF 1986. 778 pages.
- FRANÇOIS (L)** : Le problème de la définition du droit. Introduction à un cours d'évolution de la philosophie du droit à l'époque contemporaine, Liège, faculté de droit d'économie et des sciences sociales, 1978.
- GANIAGE (J)** : Les origines du Protectorat français en Tunisie 1861 : 1881. MTE. 2<sup>ème</sup> édition 1968.
- GILLES (W.)**: Les principes budgétaires et comptables publics, L.G.D.J.-L'extenso éditions, Paris, 2009, 248 p.
- GISCARD D'ESTAING (E)** : Les Finances Publiques : Terre inconnue, Paris, A.Fayard 1958, 190 p.
- GOYARD FABRE (S)** : - Essai de critique phénoménologique du droit. Paris, Librairie Klincksieck 1972. 350 pages.
- Les fondements de l'ordre juridique. Paris, PUF 1992, 387 pages.
- GUIEZE (J.L)** : Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière financière. Paris. LGDJ. 1974. 272 p.
- HADDAR (M)** : Introduction aux finances Publiques, Tunis, ENA CREA 1997, 89 p.
- HAMON (L)** : Les juges de la loi : naissance et rôle d'un contre pouvoir : le conseil constitutionnel. Paris, Fayard 1987, 300 pages.
- HARAKAT (M)** : Les Finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2011, 458 p.Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier, L.G.D.J., 2012, 708 p.

**HERTZOG (R)** : (Mélanges)- Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011. 653 pages.

**HOUDIARD (Y)** : Les problèmes financiers du protectorat tunisien. Paris. Librairie sociale et économique. 1939.

**ISAÏA (H)** : Finances publiques : Introduction critique, Paris, Economica 1985, 183 p.

**ISAÏA (H) et SPINDLER (J)** : - Histoire du droit des finances publiques : Les grands textes commentés du droit budgétaire et de la comptabilité publique Vol I, Paris, Economica 1986, 443 p.

- Histoire du droit des finances Publiques : Les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité, d'état de textes à l'appui vol II, Paris, Economica 1987, 690 p.

- Histoire du droit des finances publiques : Les grands Thèmes des finances locales vol III, Paris, Economica 1988, 599 p.

**JEGHAM (H)** : La constitution de la Tunisie en 1861. Tunis, Chems 1989, 167 pages.

**JEZE (G)** : Les finances de guerre de l'Angleterre, Paris, M. Guard E. Brière, 1919, 96 p.

**KELSEN (H)** : - Théorie générale des normes. Paris, PUF 1996, 604 pages. Traduit de l'Allemand par Olivier Beaud et Fabrice Malkani

- Théorie générale du droit et de l'Etat. Paris LGDJ 1997, 517 pages. Traduit de l'Allemand par Béatrice Laroche et Valérie Faure.

- Théorie pure du droit. Paris, LGDJ 1999. 367 pages. (NB : Traduit par Charles Eisenmann)

**KINDLE BERGER (CH)** : Histoire financière de l'Europe occidentale, Paris, Economica 1990, 78 p.

**LALUMIERE (P)** : Les finances Publiques, Paris, Armond Colin 1983, 544 p.

- Encyclopédie juridique de l'Afrique : systèmes budgétaires, financiers, fiscaux et douaniers. Abidjon, Les nouvelles éditions africaines 1982. 509 pages.

**LASSERRE (V)** : Le nouvel ordre juridique. Le droit de la gouvernance. Paris, Lexis Nexis, 2015.369 p.

**LAUFENBUGER (H)** : - Traité d'économie et de législation financière, Paris, Sirey 3<sup>ème</sup> édition 1948. IV volumes.

- Histoire de l'impôt, Paris, PUF, 1954, 136 p.

- Théorie économique et psychologique des finances publiques.

Paris Sirey. 1956.

**LEROY (M)** : Sociologie des finances publiques. Paris. La Découverte. 2007.119 p.

**LOYTARD (F)** : - Le problème de la définition du droit : introduction à un cours d'évolution de la philosophie du droit à l'époque contemporaine. Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales 1978, 221 pages.

- La phénoménologie. Paris. P.U.F. 1959. pp 15-16.

**MAGNET (J)** : - Les finances publiques tunisiennes, Tunis, CREA. ENA. 1969, 237 p.

-Eléments de comptabilité publique. Paris, LGDJ, 5<sup>ème</sup> édition 2001. 186 p

- La Cour des Comptes. Paris, Berger-Levrault 5<sup>ème</sup> édition 2001, 382 p.

**MAITRE (CH)** : La mise à disposition des crédits budgétaires, Paris, LGDJ, 1989, 458 p.

**MARTINEZ (J.C), ET DI MALTA (P)**, Droit budgétaire, Paris, 3<sup>ème</sup> édition. Litec 1999. 998 p.

**MAZABRAND (B)** : De la juridicité : le droit à l'école de Ricœur. Rennes PU Rennes. 2017. 285 p

**MEKHANTAR (S)** : Finances publiques de l'Etat : la LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France. Paris. Hachette- supérieur.2010.223 p.

**MOCKLE (D) :** La gouvernance, le droit et l'Etat. La question du droit dans la gouvernance publique. Bruxelles. Bruylant.2007. 299 p.

**MONTAGNIER (G) ET SAÏDJ (L) :** Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2012, 336 p.

**MOURABIT (S) :** Le système budgétaire de l'Etat au Maroc et en France : analyse comparée de la gestion de l'emprunt et des recettes de privatisation. Paris. LGDJ.2011. 423 p.

Moussa-Sellami (S) : Constitution, service public et gouvernance. Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA-SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunis 2016. 967 p.

**NAIFAR (M) :** Le décret à caractère général. Sfax, Edition centre d'étude fiscale. 2016. 426 pages.

**ORSONI (G) :** - Sous la direction- : Les finances publiques en Europe. Paris. Economica. 2007.532p.

- Sous la direction- Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique, Economica, 2017.

- Les finances publiques en Europe. Paris, Economica, 2007, 532 p

- Science et législation financière. Paris, Economica, 2005, 754 p.

**OULD AHMED ELY (M):** - Les finances Publiques, 1995, 183 p.

- Finances publiques : une introduction comparée et critique, 1996, 364 p.

- Management des finances publiques : Le droit et l'efficacité, 1996, 372 p.

- Finances publiques et techniques de management : L'apport des nouveaux cadres d'analyse au droit budgétaire et à la comptabilité publique. Faculté de droit d'économie et gestion. Tunis 1991.

**PANCRAZI (L) :** Le principe de sincérité budgétaire, Paris, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2012, 711 p

**PAUL (M) :** Les finances publiques de A jusqu'à Z : dictionnaire de droit budgétaire et comptabilité publique. Paris édition Eska 1998. 159 pages.

**PHILIP (L) :** -Finances Publiques : Problèmes généraux et droit budgétaire et financier, Paris, Cujas 1983, 348 p.

- Droit fiscal constitutionnel- Paris- Economica 1990.

-Sous la direction- Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Paris, Economica, 1991, 2 volumes. 1647 p.

- Finances publiques, Paris, Cujas 1992 4<sup>ème</sup> Edition, 432 p.

- Les fondements constitutionnels des finances publiques. Paris – Economica. 1995.

- L'ordonnance organique du 02 janvier 1959 relative aux lois de finances. Paris, La documentation française 1996.

- L'exercice du pouvoir financier du parlement : théorie, pratique et évolution. Paris, Economica 1996, 152 pages. Sous la direction de Loïc Philip.

- Le budget de l'Etat, Paris, Economica 1988.

**QUEROL (F) :** - L'élaboration de la loi de finances. Paris. Economica 1998. 108 p.

- Doctrines fiscales : à la redécouverte des grands classiques. Paris L'Harmattan 2007. 270 p.

- Finances publiques. Paris. Ellipses, 1<sup>ère</sup> édition 2003 -2<sup>ème</sup> édition 2009, coll. Tout le droit. 348p.

**RANGEON (F)** : - L'idéologie de l'intérêt général. Paris, Economica 1986, 246 pages.

- Information et transparence administratives. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, PUF, 1988, 280 p (Colloque sous la direction de François Rangeon tenu le 11 mars 1988)

**RECTENWALD (G)** : Les Assemblées élues du protectorat français en Tunisie, Publication du comité de l'Afrique française 1923.

**RIALS (S)** : Le juge administratif français et la technique du standard : Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité. Paris. LGDJ. 1980. 564 p.

**ROBERT (P)** : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris 1964. Tome VI.

**ROUSSEAU (A)** : Annales tunisiennes ou aperçu historique sur la Régence de Tunis. Alger, Bastide, 1864.

**SCHMOLDERS (G)** : Psychologie des finances et de l'impôt. Paris. PUF. 1973.

**SHMUTT (C)** : Théorie de la constitution. Paris. PUF. 1993. 573 p.

**SOREL (J.M) ET CHEMAIN (R)** : (dir.), Quelle souveraineté budgétaire pour les Etats ?, Pédone, coll. Cahiers internationaux, 2013, 202 p.

**STATI (M.O)** : Le standard juridique. Paris, LGDJ 1927, 398 pages.

**STOURM (R)** : Cours de finances, le budget. 5<sup>ème</sup> édition Paris. F. Alcan 1906.

**TEITGEN (C.C)** : La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative. Paris. Economica. 1981. 536 p.

**TROTABAS (L) et COTTERET (J. M)** : Droit budgétaire et comptabilité publique, Paris, Dalloz 4<sup>ème</sup> édition 1991, 539 p.

**TROTABAS (L)** : - Droit budgétaire et comptabilité Publique, Paris, Dalloz 1985, 420 p.

- Finances Publiques, Paris, Dalloz 1964, 887 p.

**ORSONI (G)** : Finances publiques, Paris, Publisud 1989, 342 p.

**VALLS (J)** : Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française. Paris. LGDJ.2002. 455 p.

**WARDI (M)** : - Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2004-2005-2006. Tunis CPU 2016. 764 pages. (En arabe)

- Recueil des avis du Conseil Constitutionnel 2007-2008. Tunis CPU 2017.759 pages. (En arabe)

**XAVIER (L)** : Les critères de la norme budgétaire. Paris, PUF 1994. 118 pages.

**ZEYS (P)** : Code annoté de la Tunisie, Nancy, Berger Levrault et Cie, 1901.

## Thèses et Mémoires

**AMSELEK (P) :** Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit (Essai de phénoménologie juridique) Université de Paris 1964. 464 pages. Editée dans LGDJ en 1964.

**BAUDU (A.) :** Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage et perspectives d'évolution, Thèse publiée, Paris, Dalloz 2010. 681 p.

**BELAÏD (N) :** Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales. Thèse de droit public. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis. Mars 1998. 421 p.

**BELAÏD (S) :** Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge. Thèse en droit. Publication de la faculté de l'université de Tunis. 1973.

**BEN AISSA (M.S) :** Les expériences algériennes et tunisiennes de planification, Thèse de droit public. Faculté de droit et des sciences politiques et économiques. Tunis. 1982, 726 p.

**BEN SELMA (H) :** La loi de finances complémentaires. Mémoire DEA. Faculté de droit, des sciences économiques et politiques de Sousse. 2002. 186 p.

**BEN SLEMA (S) :** Quelques aspects de la loi organique du budget du 08 décembre 1967 en Tunisie. Mémoire de DEA à la faculté des sciences sociales de Toulouse I

**BERTRAND (A) :** Les dispositions législatives non prescriptives, thèse soutenue à l'université des sciences sociales Toulouse I, 2000.

**BESBES (S) :** Le principe de la légalité de l'impôt en droit tunisien, soutenue publiquement le 29 septembre 2005 et publiée par L'Harmattan en 2011 Préface de Slim Chelly. 464 pages.

**BEY (E.M) :** Du rôle de la dynastie husseinite dans la naissance et le développement de la Tunisie moderne. Thèse en histoire. Faculté de droit et sciences économiques, Paris 1968 – 4 tomes, 2065 p.

**BOULARD (M) :** Les finances de la Tunisie pendant les trente dernières années, thèse droit Faculté de droit. Paris 1901. 212 p.

**CHAKER (H) :** Le principe de l'annualité budgétaire. Mémoire de DEA – Faculté de droit et des sciences économiques et politiques de Sousse. 2000. 208 p.

**CHELLI (S) :** De quelques problèmes fondamentaux de la comptabilité publique, Thèse en droit, Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Tunis. 1982. 342 p.

**CLAIRE (R.M) :** Etat de souveraineté fiscale nationale dans le processus d'intégration communautaire sous l'angle de compétence. Mémoire DEA. Paris 1999.

**ESSOUSSI (A) :** Essai d'analyse sur l'évolution de finances publiques dans les pays maghrébins depuis l'indépendance : Algérie, Maroc, Tunisie, (Thèse en droit), Panthéon, Sorbonne, Paris I 1983, 2 tomes, 840 p.

**GHEZZAR (M) :** Les cavaliers budgétaires. Mémoire de DEA 1994, Université des sciences sociales de Toulouse I. 115 pages.

**GUENEE (G) :** Les finances tunisiennes. Faculté de droit. Alger 1932, 212 p.

**JEGHAM (H) :** La constitution tunisienne de 1861. (Mémoire de DEA en droit public), Tunis 1975, 106 p.

**JENAYAH (M.R) :** Budget et plan : Recherches sur les instruments budgétaires d'exécution du plan : une approche de droit économique, (Thèse de droit public), Faculté de droit et sciences politiques et économiques de Tunis, Tunis 1982, 441 p.

**MAUCOUR-ISABELLE (A) :** La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la V<sup>ème</sup> République, Thèse en droit public, Paris 1, 2003, 410 p.

**MECHICHI (L) :** Le budget de l'Etat en Tunisie. Thèse de droit public. Faculté de droit et sciences politiques. Thèse. Tunis 1993. 2 tomes. 909 p.

**MOLINIER (J)** : La procédure budgétaire en Grande Bretagne. Thèse. Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques, 23 octobre 1969. 486 pages.

**OULD AHMED ELY (M)** : -Le contrôle juridictionnel des finances Publiques : Analyse d'une pratique, (Mémoire de DEA en droit public). Faculté de droit et des sciences politiques Tunis 1979. 205 p.

- Finances publiques et techniques de management : L'apport des nouveaux cadres d'analyse au droit budgétaire et à la comptabilité publique. Faculté de droit d'économie et gestion. Tunis 1991. 475 p.

**KOTE (L)** : Les instruments juridiques de la programmation pluriannuelle des finances publiques : l'avènement d'un nouveau temps financier. Université de Toulouse 1 capitole. Le 17 décembre 2015. 465 p.

**KERLEO (JF)** : La transparence en droit : recherche sur la formation d'une culture juridique. Soutenue le 05-10-2012 à Lyon 3 dans le cadre de École doctorale de droit (Lyon)

**VALLS (J)** : Cours constitutionnelles et normes législatives financières : les expériences espagnole et française. Université des sciences sociales de Toulouse, 29 octobre 2001, 575 pages.

**WAGNER (H)** : L'évolution des finances de la Tunisie de 1938 à 1948. Thèse. Droit. Paris. 1950.429p

## Articles

**ABATE (B)** : La LOLF : une réforme à poursuivre dans les autres domaines de la gestion publique. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. pp 123-126.

**AÏVO (FJ)** : La crise de normativité de la Constitution en Afrique. RDP n°1 du 2012. pp 141-180.

**AJROUD (A)** : L'indépendance de la justice en Tunisie. RFDC. 2011/2 n° 86. pp 427 -438.

**ALLAIRE (F)** : Les lois de finances rectificatives. RFFP.2007. n° 98. pp181-199.

**AMATA (F) et MAIZIERS (V)** : Evitons ce sujet, c'est trop technique, RFFP n° 36 1991, pp 149-150.

**AMIEL (H)** : Les lois organiques, RDP, 1984, pp 405-450.

**AMOR (A)** : La nature du régime politique de la Tunisie. RTD. 1983. Pp 39-50.

**AMOR (A.F)** : La constitution tunisienne de 1861, Revue Servir n°2 1974.

**AMSELEK (P)** : - L'étonnement devant le droit. APD 1968, p 166.

- Sur le particularisme de la légalité budgétaire. R.A. 1970. pp 653- 662.

- Organisation, méthode et techniques : note sur la RCB. RA, 1972, n° 148 pp 425- 438 et 529- 535.

- La phénoménologie et le droit. APD 1972, pp 185-259.

- Le refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir. AJDA, 1973, pp172- 190.

-Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales. Mélanges. M. Waline. 1974. p 89.

- Réflexions critiques autour de la conception Kelsenienne de l'ordre juridique. RDP. 1978. pp 5-19.

- Le contrôle de la légalité budgétaire. RA, 1979, p 563.

- Norme et loi – Archives philosophiques du droit – Tome 25 – 1980. p 89- 107.

- L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales. RDP. 1982. pp275- 287.
  - Brèves réflexions sur la notion de « sources du droit ». APD 1982-27, p251.
  - Kelsen et les contradictions du positivisme juridique. APD 1983-28 pp272.
  - Peut-il y avoir un Etat sans finances ? RDP, 1983, pp 267-283.
  - Les fondements ontologiques de la théorie juridique. APD 1984-29 p 201.
  - La compensation entre les dettes et les créances des personnes publiques, RDP 1988, pp 14-85.
  - La teneur indéfinie du droit. RDP 1991, p 1200.
  - La distinction des opérations permanentes et des opérations de trésorerie de l'Etat. RFFP 1995 n° 51.
  - Le budget de l'Etat et le parlement sous la Vème République. RDP hors série n°5/6 1998, pp 1444-1473.
  - Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques. In La force normative. Naissance d'un concept. Sous la direction de Catherine THIBERGE et alii. Paris LGDJ. Bruylant. 2009 pp 3-11.
  - Pour en finir avec l'idée de budget acte d'autorisation des recettes. In Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, paris, Economica 2011 pp 1-16.
- ANDREANI (E)** : Une révolution budgétaire : Le planning – programming- system. RSF 1968, pp 193-225.
- ARDANT (G)** : Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires. RSLF 1949. pp 406-457.
- ARTHUIS (J)** : Réflexions à propos de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. RFFP n°82 juin 2003 ; p 15.
- AUBERGER (PH)** : La flexibilité budgétaire : mythe ou réalité, RFFP n° 46 1994, pp 103-107.
- AVRIL (P)** : - Le vote bloqué 1959-1970, RDP 1971, pp 469-503.  
- La fin de la souveraineté parlementaire, les cahiers français 1976 n° 174.  
- L'intégration des pratiques budgétaires dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. RFFP n° 86 ? avril 2004, pp 183-191.
- BACCOUCHE (N)** : - La révision constitutionnelle en Tunisie : Une réforme nécessaire et timide in Henry Roussillon. Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique. Toulouse. Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse. 1995. pp 183-185.  
- Les dernières révisions de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959. In Etudes juridiques n° 6 1998-1999 pp 9-45.
- BARANGER (D)** : La tradition du contrôle budgétaire en Grande Bretagne. RFFP n° 86, avril 2004, pp 75-86.
- BARILARI (A)** : La mise en œuvre de la LOLF : une occasion pour repenser en profondeur l'action administrative. La revue du Trésor n° 5, 2004 pp 259-263.  
- « Crise des finances publiques, crise de gouvernance », Gestion & finances publiques, n° 3, mars 2012, pp. 93-98.  
- Crise des finances publiques, crise de la gouvernance. La Revue Trésor n° 3 - Mars 2012. pp 93-98.
- BARREAUX ET BERTRAND (L)** : La discussion et le vote du budget. In la réforme budgétaire II 1954. p 33.

- BAUDU (A)** : L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire. RDP.2010. p1423.
- BEAUGE (TH)** : L'organisation des pouvoirs publics en Tunisie. Servir. N° 15. 2<sup>ème</sup> semestre 1974-1975. pp 109-122.
- BEL HADJ (A)** : Quelques aspects de la nouvelle loi organique du budget, Revue Servir n° 2 1967, p 11.
- BEN ACHOUR (R)** : - Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois par le juge ordinaire en Tunisie. RTD. 1983. pp 51-66.  
- Vicissitudes du contrôle de la constitutionnalité des lois en Tunisie. AIJC (IV). 1988. pp 535-545.  
-Extension et développement des organes de contrôle de la constitutionnalité au Maghreb AIJC ; XI 1995 p903.
- BEN ACHOUR (Y)** : - Contribution à l'étude théorique des décrets-lois. RTD. 1972. pp 171-181.  
- Le pouvoir réglementaire général et la Constitution. In Mélanges Habib El Ayadi. pp193-214.
- BEN AISSA (M.S)** : Rapport de synthèse : Actes du séminaire : Les cadres budgétaires et comptables « perspectives et reformes ». ENA. ATSA 19-20 mai 1995, CREA Tunis 1995,
- BENAKHEZOUH (C)** : Du contrôle des finances publiques. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.pp457 -471.
- BEN GASSOUMA (M)** : « Cour des Comptes et transparence financière des comptes publics », *Info Juridiques*, n°112/113 Mai 2011. P.20-23.
- BEN MOUSSA (C)** : Les finances publiques et l'impératif de la continuité de l'Etat. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. pp351-372.
- BEN MRAD ( H )** : - Commentaire du décret instituant le Conseil Constitutionnel de la République. Actualités juridiques tunisiennes. N° 1-2. 1989. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis.  
- La problématique constitutionnelle de la transition. In La transition démocratique en Tunisie. Etats des lieux. Sous direction de REDISSI (H), NOUIRA(A) et ZGHAL (A). Tunis, Diwen éditions2012, pp7-21.
- BERGERES (M.C)** : Les cavaliers budgétaires, RDP 1978, pp 1373-1399.
- BERTHE (J) et ROLLAND (Y)** : Le principe de l'unité du budget, cahiers de comptabilité publique n°1, 1989, pp17-47.
- BERTEGI (B)** : - Le conseil constitutionnel tunisien et la hiérarchie des normes. In « Le droit constitutionnel normatif. Développements récents sous la direction de Rafaâ BEN ACHOUR. Bruxelles, Bruylant. 2009. 240 p.  
- Les conseils constitutionnels maghrébins In La diversité dans le droit. In Mélanges en l'honneur de Kalthoum Meziou-Dourai. Tunis CPU. 2013 pp 27-35.
- BERTILE (V), OLIVA (E), PHILIP (L) et RIBES (D)** : Jurisprudence du conseil constitutionnel. RFDC n ° 49-2002, pp 151-177.
- BEZARD (B)** : Une nouvelle gouvernance des finances publiques, Gestion & finances publiques, n° 2-3, février- mars 2013, pp. 15-16.
- BLACHER (PH)** : Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois « confiance dans la vie politique », par RDP Mars-Avril 2018 N° 2 pp 339- 372.

**BOCKEL (A) :** - Les «règles d'or» du budget et les pays en voie de développement : l'exemple de la loi organique du budget en Tunisie, RSF 1967, pp 479-522.

- Les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée Nationale selon la loi organique du 12 mars 1960, RTD 1966-1967, pp 155-183.

**BOITEUX (D) :** Le bon usage des deniers publics. RDP n°5 du 2011. Pp 1099-1135.

**BOUILLOT (I) :** Quelles règles du jeu seraient concevables en France aujourd'hui ? RFFP n° 39 1992, pp 96-99.

**BOUVIER ( M ) :** - Le contrôle parlementaire en matière financière RDP 1974. PP 1451-1473.

- La nature du contrôle de constitutionnalité, Droits n° 1, 1985 p 143.

- Tradition et modernité de la science des finances publiques. RFFP n° 41 1993. pp 251-267.

- Un premier semestre promoteur pour des finances publiques citoyennes ? RFFP n° 70 2000 pp 3-5.

- La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. AJDA, 20 octobre 2001.

- Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie. RFFP n° 86 avril 2004 pp 193-218.

- Pour une nouvelle gouvernance financière : repenser et reconstruire les finances publiques de demain. RFFP n° 87. 2004 pp 294-305.

- Réhabiliter et refonder la science des finances publiques. Mélanges Paul Amselek.2005. pp131-154.

- Nouvelle gouvernance financière publique et transformations du pouvoir politique. Mélanges Robert HERTZOG.2011. pp. 57-65.

- Éditorial Mesdames et Messieurs les (nouveaux) députés : les finances publiques sont au cœur de vos décisions ! RFFP n° 139 – 2017

**BOUZOUITA (J) :** Finances publiques et justice sociale. In Liber amicorum . Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. Pp257-316.

**BRAVO (J) :** La RCB et le management de l'Etat. RSF 1972. pp 289-356.

**BUISSON (J) :** Constitution et lois financières. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.pp229-238.

**CABANNES (X) :** Les finances publiques, un enseignement citoyen. La Revue Trésor n° 1-2016 Janvier / Février 2016. pp 6-10.

**CADOUX (CH) :** Du consentement de l'impôt. RSF. 1961. p 427.

**CAILLOSSE (J) :** - Une approche « tranquillisante » de la post – modernité ? L'économie du droit post- moderne selon Jacques Chevallier. Droits n° 39 2004 pp 121-138.

- Le juge administratif et la question de l'efficacité.RDP 2013.pp 27-51.

**CALLENS (PM) :** La planification tunisienne : plan triennal ou pré-plan. In Ibla 103-1963. p 263.

**CAMBY (J.P) :** - La sincérité budgétaire. in les pouvoirs du parlement. Paris, Economica 1992.

- Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire, RFFP n° 51 1995. pp 51-63.

- L'exercice du pouvoir financier du parlement. In L'exercice du pouvoir financier du parlement- Journée d'études du 22 mars 1996. Presse universitaire d'Aix Marseille.
- Droit administratif et droit financier. RDP 1998. pp 953-958.
- Le C.C et la réforme de la procédure budgétaire. Les petites affiches, 10 octobre 2001, p 5.
- La commission des finances : du contrôle à l'évaluation. RFFP.2011. n°113.pp. 45-52.
- CAMBY (J.P) et GUY (S) :** Deux points de vue sur les annexes législatives. RDP 2002, pp 1251-1261.
- CANNAC (Y) :** La loi organique relative aux lois de finances : une chance et un défi. RFFP n°82. juin 2003. p 5.
- CARCASSONNE (G) :-** Le trouble de la transparence. Pouvoirs n°97 pp17-23.
  - Les amendements à la proposition de la loi organique. RFFP n° 86 avril 2004 pp 127-139.
- CARCELLE (P) et MAS (G) : -**
  - Les pouvoirs du parlement en matière financière, R.A. 1959, pp 122-133.
  - Les cavaliers budgétaires ont-ils disparus définitivement ? R.A. 1968, pp 343-344.
- CARITEY (J) :** -La crise des procédures parlementaires en matière budgétaires. RDP 1974. pp 501-520.
  - Le contrôle parlementaire en matière financière. RDP 1974 pp 1451-1473.
- CATHELIN (J) :** Les lois de finances rectificatives. In Etudes de droit public. Cujas 1964, p 80.
- CATTEAU (D) :** LOLF et modernisation de la gestion publique : le regard de l'universitaire, dix ans plus tard. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. Pp 116-122.
- CAUDAL (S) :** L'évolution des dispositions constitutionnelles relatives à la matière financière. RFFP n° 86 avril 2004 pp 13-38.
- CAYLA (O) :** La théorie de la signification de l'acte dans la pensée normativiste. Droits 1988-7 pp 59-73.
- CHAFFARDON (G) ET JOYE (JF) :** La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ? RDP n°2 du 2012.
- CHAMPAGNE (G) :** La pratique des décrets d'avances sous la V<sup>ème</sup> République. RDP 1987. pp 1013-1075.
- CHEMILLIER-GENDREAU (M) :** Le concept de souveraineté a-t-il encore un avenir ? R D P n°5 du 2014.
- CHELLI (S) :** - Programmation des dépenses d'investissement et annualité budgétaire. RTD. 1982. p 431.
- CHEVALLIER (J) :** - La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? RFAP 2003 n° 105-106, pp 203-217.
  - L'Etat post- moderne : retour sur une hypothèse. Droits n° 39 2004, pp107-120.
  - Performance et gestion publique. In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris, Economica 2011. pp83-93.

**CHEVILLEY HIVER (C) :** La mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. RDP 2000 pp 1679-1699.

**CHINAUD (R) :** Loi de finances : Quelle marge de manœuvre pour le parlement ? Pouvoirs n° 64 1993. pp 99-107.

**CHIKHAOUI (L) :** - Les critères d'évaluation de la justice administrative. In « La justice administrative ». Actes du colloque tenu les 6-7 décembre 1996. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis. Tunis 1998 pp 175-194.

- Sécurité des deniers publics et contrôles juridictionnels, *RTD* 2004. P.299 -384.

- Pourquoi j'ai accepté de siéger à l'Instance provisoire de contrôle de la constitutionnalité des projets de loi ? » *La Presse de Tunisie* du 04 - 05 - 2014.

**CONAN (M) :** - La prise en compte des rapports de la cour des comptes dans l'élaboration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. RFFP n° 86 avril 2004 pp 163-181.

- La loi organique relative aux lois de finances n'entrera totalement qu'en 2007. RDP. 2006. p31.

**COTTERET (J.M) :** Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire. RSF 1963. pp 372-419.

**CRUCIS (H.M) :** La sincérité des lois de finances, nouveau principe de droit budgétaire. JCP, SJE, n°28 ? 12 JUILLET 2000, p 1359.

**DAMAREY (S) :** -Légalité administrative et légalité budgétaire. RFFP n° 70, 2000 pp 25-36.

- La réforme avortée/annoncée de la Cour de discipline budgétaire et financière. *La Revue Trésor* n° 03/04 Mars - Avril 2015. pp 14-20.

**DE LA FOSSE (F) :** Rôle de la cour des comptes. RFFP. 2005. N°92. Pp 77-82.

**DEBBASCH (CH) :** - La constitution de la République tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959. RJP. 1959. p 573.

- Les Assemblées en Tunisie in *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1962. p 81.

- Finances publiques et droit administratif. *Mélanges Trotabas* Paris. LGDJ. 1970. p 122.

**DEBRE (JL) :** Une réforme à mettre en œuvre : RFFP n°82 juin 2003 p 19.

**DEGRON (R) :** L'inflation normative et ses conséquences financières en France : Maladie bénigne ou symptôme d'une pathologie systémique de l'État ? *La Revue Trésor* n° 1/2 Janvier - Février 2014. pp 4-15.

**DELON DESMOULIN (C) :** La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *La Revue Trésor* n° 5 - Mai 2012. Pp 10-15.

**DESWARTE (M.P) :** L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, in RFDC n°13 1993 p 20.

**DE VILLIERS (M) :** Le conseil constitutionnel, juridiction financière. RA 1983 n° 211, pp139-142..

**DEVOS NICQ (CH) :** Le contrôle des actes réglementaires en matière budgétaire. RFFP n° 70, 2000 pp 59-69.

**DHOUIB (W) :** l'adoption de la loi de finances en Tunisie, RTF, n°13, 2010. P165.

**DI MALTA (P) :** Le régime juridique de comptes spéciaux du trésor. RFFP n° 32 1990. pp 9-31

**DOUAT (E) :** - Droit constitutionnel financier. *Jurisclasseur administratif (IX)* Fascicule 1461, éditions jurisclesseur 1994.

- Le rôle des finances publiques dans la mise en place de la nouvelle démocratie. RFAP Janvier-Mars 1998.

- Le conseil d'Etat et le contrôle budgétaire. RFFP n° 70 2000 pp 159-167.

- La transparence relative aux opérations de l'Etat, question de méthode. GFP.2009. p281.
- DOUCHEZ (M.H)** : Les « fonds » publics. - Chronique - RDP 1983. pp 794-798.
- DU GRANDRUT(B)** : Faut-il accorder aux citoyens le droit de saisir le conseil constitutionnel ? RDP.1990. p 309.
- DUCROS (J.C)** : - La RCB et les principes du budget de moyens. RSF 1974. p 613.
- DUPRAT (J.P)** : Le parlement évaluateur, RIDC 1998, p 563.
- DUPRAT (J-P)** : Globalisation des finances publiques et Constitution. In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011 pp143-160.
- DURMARQUE (Y)** : Le conseil d'Etat et l'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959. RFFP n°70, 2000 pp 87-96.
- DUVERGER (M)** : L'évolution de la notion de finances Publiques. RSLF 1946, pp 435-447.
- EMARIT (M)** : Les crises des finances tunisiennes et les origines du protectorat. Revue africaine 1949.
- ESSOUSSI (A)** : -Chronique des finances publiques pour 1985, Servir n° 38, 1986-2, p 161
  - Pour quelle gouvernance financière publique locale ? In. MECHRAFI (A) : Les finances des collectivités locales dans les pays maghrébins. Rabat. REJMA.2011. pp101-116.
  - De quelques observations relatives à la politique budgétaire tunisienne durant le 8<sup>ème</sup> plan : 1992-1996.
  - Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme. In Liber amicorum. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.p p183-227.
  - Rapport introductif de 16<sup>e</sup> colloque international organisé par l'unité de droit constitutionnel et fiscal maghrébin Portant sur La nouvelle constitution financière Les 10 et 11 novembre 2017 à la Faculté de droit et des sciences politiques de Sousse. (Document inédit).
- ESSOUSSI (A) et MOLINIER (J)** : Le cadre budgétaire des politiques publiques. In les finances publiques : instrument des politiques publiques. Les expériences françaises et tunisiennes. Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse.1998.pp 17-48.
- ESPLUGAS (P)** : « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes » in l'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après. Etudes coordonnées par Vincent Dussart et Pierre Esplugas, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse. Collection : Etudes de l'I.R.E.D.E. - Institut de Recherche Européenne de Droit Economique , Toulouse, 2006 p 13.
- EVEILLARD (G)** : sécurité juridique et droit transitoire. RDP 2016. Pp 741-763.
- FAVOREU (L)** : - Le conseil Constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. R.D.P. 1967. p 5-119.
  - Le principe de constitutionnalité. Mélanges Marcel Waline. Tome I. Paris LGDJ. 1974. p 33.
  - La délégalisation des textes de forme législative par le Conseil Constitutionnel. Mélanges Waline. Paris. L.G.D.J. 1974, t II, p429.
  - L'apport du conseil constitutionnel au droit public. Pouvoirs n° 13 1986 pp 17-30.
  - Bloc de constitutionnalité. In Dictionnaire constitutionnel, Paris, Puf, 1<sup>ère</sup> éd., 1992, p. 87.

**FLAVIGNY (B.G) :** La nouvelle constitution financière. Les petites affiches n° 183 du 13 septembre 2001. pp 3-23.

**FOUQUE (V) et RENAULT (T) :** La démarche de performance au sein de l'État. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. Pp 111-115.

**FRIOUI (M) :** Le contrôle parlementaire des finances publiques en Tunisie. Communication au colloque sur les contrôles des finances publiques organisé par l'ENA de Tunis en 1988.18 p.

**GARDIES (J.L) :** Système normatif et système de normes. APD 1974. pp 75-87.

**GARGOURI (M) :** le recours pour excès de pouvoir contre les décrets réglementaires. In L'évolution contrastée du recours pour excès de pouvoir. Coordination de Bassem KARRAY. Tunis IORT, 2010 pp225-249.

**GAUDEMET (Y) :** La régulation économique ou la dilution des normes. RDP 2017.pp23-36.

**GIBERT (P) :** L'analyse de politique à la rescousse du management public ? Ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare. Politiques et management public . 2002 Volume 20 Numéro 1 pp. 1-14

**GOBE (E) :** Tunisie an I : Les chantiers de la transition, in L'année du Maghreb, n°8, 2012, p. 448.

**GOBE(E) & CHOUIKHA (L) :** Opposition et élections en Tunisie. In Monde arabe Maghreb-Machrek, n° 168, 2000, p. 29-40.

**GODARD (J) :** Brèves remarques sur le contrôle des finances publiques. RDP 1970. pp 525-534.

**GODBOUT (L) ET SAMBOU (S) :** La transparence des finances publiques : des pratiques internationales mises en avant au Québec et au Canada. RFFP n°140 novembre 2017. pp 145-158.

**GROPER (N) :** La cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue. In Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011. pp 235-251.

**GROSHENS (J-C) ET KNAUB (G) :** Evaluatiomania et évaluation. In Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica.2011. pp 263-278.

**GROULIER (C) :** La distinction de la force contraignante et de la force obligatoire des normes juridiques. Pour une approche duale de la force normative. In La force normative. Naissance d'un concept. Sous la direction de THIBIERGE (C) et alii. Paris LGDJ, Bruxelles BRuylant 2009, p 195-210.

**GUILLAUME (G) :** Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire. AJDA 1990 pp 499-518.

**HERTZOG (R) :** - L'avenir du pouvoir financier du parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du « gouvernement général ». In le budget de l'Etat. Paris, Economica 1988 pp 121-145.

- Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement, RFFP, n° 73, 2001, p. 13

- Les pouvoirs financiers du Parlement. RDP 2002, pp 298-312.

**HOCHEDÉZ (D) :** La formation de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : l'élaboration de la proposition de la loi organique. RFFP n° 86 pp 107-125.

**HUGELIN (L) :** La publication et l'interprétation de l'accord euro-méditerranéen conclu entre la Tunisie et l'union européenne le 20 juillet 1995. RTD 1999.pp 203-234.

**HOUSER (M) :** - La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte. RFFP.2009 n°105 pp 225-236.

- L'adoption de lois de programmation des finances publiques par le parlement. RDP 2013. Pp 911-927.

**JEZE (G) :** - Nature et régime juridique des institutions et ordres de service. RDP 1906. pp 246-249.

- Histoire du principe de l'unité budgétaire en France depuis 1870, RSLF 1906, pp 621-637.

- Le budget au point de vue juridique, RSLF 1907, pp 329-348.

- Vote du budget avant le commencement de la période financière. RSF 1970, pp1-48.

- Les méthodes budgétaires : le contenu du budget. RSLF 1913, pp33-62.

- La réforme budgétaire aux Etats- Unis. RSLF 1921, pp517-535.

- Le rôle du ministre des finances dans une démocratie. RSLF 1929. p

19.

**JEZE (G) et BOUVIER (M) :** La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances. Revue critique 1897.

**KELSEN (H) :** - Aperçu d'une théorie générale de l'Etat. RDP 1926. p 561.

- La garantie juridictionnelle de la constitution. RDP 1928 p 199.

- La garantie juridictionnelle de la constitution. RDP 1928 p 199.

**KOURDA (Z) :** « Gouvernance et bonne gouvernance » in. *Info Juridiques* n°110/111 avril 2011, P. 18-20 et n°112/113 mai 2011, P. 24-27.

**LAFERRIÈRE (J) :** - Application de principes budgétaires, RSLF 1913, pp 262-279.

**LAFOURCADE (O) :** De la rationalisation de la gestion publique à la notion de « Gouvernance ». RFAP n°61 1992. P80.

**LAJOURMARD (D) :** La LOLF et l'audit interne dans les administrations de l'État. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. Pp 105-110.

**LALUMIERE (P) :** - Les cadres sociaux de la connaissance financière. RSLF 1954. pp30-42.

- Les débats budgétaires ont-ils encore un sens ? Le Monde 30 janvier 1963.

- La croyance en l'orthodoxie financière a des racines profondes.

Le Monde du 24-25 octobre 1965.

- Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale. In *Mélanges Jean Brethe De La Gressay*, éditions Brière, Bordeaux 1967 pp 405-421.

- Un domaine nouveau de l'intervention du conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractères financier et budgétaire, *Pouvoirs* n° 13 1986, pp53-66.

**LAMBERT (A) :** Finances publiques : scénarios pour demain. RFFP n° 87-2004 pp307-311.

**LAMBERT (A) et MIGAUD (D) :** La loi organique relative aux lois de finances et la Vème République. RFFP.2007. n°97.pp 113-118.

**LAMBERT (C-J), RABATE (L) et LEVY ROSENWOLD (M) :** Le budget, quelles procédures pour la confiance ? RFFP n° 60 1997, pp 19-37.

**LASSALE (J. P) :** - Le parlement et l'autorisation des dépenses publiques. RSF 1963. p 619.

- Sur deux modèles des finances publiques, RFFP n° 24 1988. pp 3-10.

- La loi organique et l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, RFFP n° 26 1989 pp17-31.

**LASCOMBE (M)** : Le parlement et les lois de finances. Mélanges Robert HERTZOG.2011. pp.313-329.

**LASCOMBE (M) ET VANDENDRIESSCHE (X)** : Le doit dérivé de la Lolf. AJDA 2006, p 538.

**LAURENT (P)** : Transparence financière et contraintes externes, RFFP n°40 1992, pp 99-203.

**LAUZE (J)** : Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre. RDP 2001, pp 1691-1748.

**LAVIABLE (C)** : Intérêt général et intérêt financier. JCP 1991 n° 21. 961.

**LE CLAINCHE (M)** : Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. pp 97-104.

**LE GALL (J M)** : Le management public ou l'avenir du management. La Revue Trésor n° 11 Novembre 2012. pp 52-56.

**LE GALL (L)** : Gestion de l'argent public : quelles responsabilités ? RFFP n° 139 – Septembre 2017 pp 95-98.

**LINDITCH (F)** : La souveraineté budgétaire et l'Europe, De quelques contraintes communautaires sur les finances publiques françaises. RDP 1996. pp 1671-1710.

**LUCHAIRE (F)** : - Le contrôle du conseil constitutionnel sur les lois financières, RDP 1997, pp 289-306.

- La souveraineté. RFDC 2000, pp 451-461.

-La loi organique relative aux lois de finances devant le conseil constitutionnel (décision du 25 juillet 2001) RDP 2001, pp 1455-1481.

**M'DHFFAR (Z)** : Les rapports entre le Président de la République et la chambre des députés en Tunisie. Journées tuniso-françaises de droit constitutionnel. Organisées par l'ATDC. Mars. 1988. CERP. 1990. pp 331-356.

**MAHBOULI (A)** : - La Cour des Comptes : situation et perspectives. *RTD*.1985, pp120-135.

**MAHFOUH (A)** : Le tribunal administratif, juge constitutionnel. In « Contribution à l'étude de la transition démocratique en Tunisie. Tunis, Hanns Seidel Stiftung. Pp7-16.

**MARCHAND (J)** : Réflexions sur le principe de transparence. RDP n°3 du 2014. pp 677-703.

**MARTIN (PH)**: Le contrôle du Conseil d'Etat sur l'élaboration de la loi de finances. RFFP n° 70, 2000 pp 49-57.

**MECHICHI (L)**: Elaboration du budget : pour une meilleure adaptation des techniques de préparation aux exigences d'une gestion publique performante. Actes du séminaire : Les cadres budgétaires et comptables « perspectives et reformes » ENA. ATSA 19-20 mai 1995, CREA Tunis 1995,

**MEKAMCHA (G)** : La cour des comptes : un instrument constitutionnel de contrôle des finances publiques en Algérie. In *Liber amicorum*. Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016. pp 473- 484.

**MESSAGE (H)** : - La structure des lois de finances. RFFP n°40 1992. pp 7-46.

- Peut - on mesurer le pouvoir budgétaire du parlement ? RFFP n° 41 1993.

**MIGAUT (D)** : - Le contrôle parlementaire des finances publiques. RFFP. 2007. N° 100. pp. 289-294.

- Les finances publiques sont consubstantielles à la démocratie. La Revue Trésor n° 1-2016 Janvier / Février 2016. pp 68-71.

**MOLINIER (J):** - Sur la nature juridique des opérations financières. Etudes de finances publiques. Mélanges. GAUDEMET (P.M). Paris. Economica 1984. p 405-419.

- L'union européenne et la souveraineté budgétaire des Etats. RFFP 1993 n° 41. p 181.

- La discipline budgétaire en droit européen. Les petites affiches n° 112 du 17/09/1997.

- Droit budgétaire in Dictionnaire Encyclopédique de finances publiques ; Paris, Economica. 1991 .t 1.p660.

**MORANGE (G) :** - L'exercice du pouvoir réglementaire en matière fiscale. RSLF 1953 p 667.

**MORDACQ (F) :** - Nouvelle gestion publique, le temps des apprentissages in Perspective : Gestions publiques n°19,- juillet 2006.

- Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive. La Revue Trésor n° 4 - Avril 2012. Pp 32-37.

**MOUSSA SELLAMI (S) :** La gouvernance : une nouvelle lecture de la citoyenneté ? In Constitution et gouvernance. Sous la direction d'Essoussi (A). Editions Latrache 2012, p 173-196.

**M'RAD (H) :** - La gouvernance ou la quête d'un nouvel ordre politique. In Mélanges en l'honneur de Dali Jazi. Tunis, CPU 2010. Pp 599-626.

Gouvernance mondiale et dialogue des cultures et des civilisations. In La diversité dans le droit. Mélanges en l'honneur de Kalthoum Meziou-Dourai. Tunis CPU.2013 pp 723-741.

**MUZELLEC (R) :** - Tradition et innovation dans l'examen de la loi de règlement. RSF 1973. p 577.

- Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori, la loi de règlement. RSF 1973. p 21.

- De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales. Politiques et management public n° 3 volume VI septembre 1988.

-Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives. In Mélanges paul marie Gaudemet pp 173-192.

-La gestion financière : quelles innovations ? RFFP n°38 1992. P80.

-Lois de finances rectificatives, Dictionnaire encyclopédique de finances publiques. Paris, Economica, 1991, 2 volumes. 1647 p.

**NIOCHE (J.-P) :** L'évaluation des politiques publiques et la LOLF : des synergies sous-exploitées. La Revue Trésor n° 6-2016 Novembre-Décembre 2016. pp 127-132.

**OLIVA (E) :** -La prise en considération de la jurisprudence du conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. RFFP n° 86 avril 2004 pp 141-161.

- La bonne Gouvernance : entre consentement et rationalité. In Mélanges en l'honneur du professeur Christian Louit, Bruxelles, Bruylant 2015. Pp93-112.

**ORSONI (G) :** - Régulation budgétaire et non-utilisation des crédits dans l'exercice. RFFP. p 1985 n° 12. p 131.

- Principes et techniques budgétaires. Documents d'études n° 5-02 édition 1992. la documentation Française p 28.

- Communautés Européennes : éléments de transparence budgétaire, RFFP N° 40 1992, pp 131-149.

- Misère de la théorie financière, RFFP n° 41 1993, pp 239-252.

- La doctrine et l'information du contribuable, RFFP n° 57, 1997, pp 47-57.

-La place des finances publiques dans l'université et la recherche. RFFP n° 87-2004.

- Les finances publiques sont elles encore les finances de l'Etat. », In Mélanges en l'honneur de PAUL AMSELEK, Bruylant, 2005, pp 631-650.

**OULD AHMED ELY (M) :** - De l'adaptation des techniques aux spécificités des pays en développement. L'approche managériale des finances publiques. In Mélanges Mzioudet pp 261-289.

- La faute de gestion dans le secteur public. RTD.1992. pp393-419.

**PECES (G) et MARTINEZ (B) :** Une définition normative de droit. Droits 1990, définir le droit/2 pp 51-54.

**PELLET (R) :** - Conseil constitutionnel et lois de finances. (Décision du 28 décembre 2000) RDP 2001, pp 913-946.

- Reforme la constitution financière : pour de nouveaux principes budgétaires. RDP 2002, pp313-339.

**PETOT (J) :** De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelle procédure. RSF. 1958 n° 2. pp 299-347.

**PHILIP (L) :** - L'élargissement de la saisine du conseil constitutionnel. AJDA 1975. p 15.

- La jurisprudence financière du conseil constitutionnel : Les saisines du printemps 1978, RDP 1979, pp 46-55.

- Les décisions relatives à la loi de finances pour 1980. RDP 1980. p 1373.

- Le droit constitutionnel des finances publiques. RFFP 1984. p 143.

- La constitutionnalisation du droit budgétaire et financier, in Etudes des finances. Economica, Paris 1984 p 207.

- Les normes juridiques dans l'élaboration de la loi de finances et le rôle du conseil constitutionnel. Rapport présenté au colloque de l'institut français de sciences administratives sur le budget de l'Etat, Paris, novembre 1986.

- L'évolution du droit constitutionnel des finances publiques, RFFP n° 22 1988, pp 243-254.

- Finances publiques et vie politique : réflexions du présent et du futur, RFFP n° 58, 1997, pp 109-114.

- L'ordonnance organique du 02 janvier 1959 relative aux lois de finances (modifiée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001) La documentation française. Décembre 2001.

- La nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. RFDC 2002, pp 199-212.

- Droit constitutionnel financier et fiscal, la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. RFDC n° 49-2002 pp 199-212.

- Jalons pour une réforme fiscale. In réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration. Paris. Economica 2011. pp 423-438.

**PHILIP (L) et VIessant (C) :** La loi organique de 2001 relative aux lois de finances, La Documentation française, Paris, 2014, 96 p.

**PIERUCCI (CH) :** Les parlementaires face aux décrets d'avance devant le juge administratif, RFFP n°140 novembre 2017. pp249-264.

**PIMENTEL (C.M) :** L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir, in Pouvoirs, n°108, (« L'opposition »), 2004, p. 40

**PISSALOUX (J.L) :** - Le contrôle de constitutionnalité de la loi de finances pour 1999 ou la confirmation de la jurisprudence constitutionnelle financière. Revue du Trésor n° 10 1999.

- Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances, réflexions en forme de bilan. Revue du Trésor n°1 janvier 2000 pp 9-17.

**PRAT (MP) ET JANVIER (C)** : La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie Pouvoirs n°134- 2010 p.97- 107

**PRELOT (X)** : - Le conseil constitutionnel et les finances publiques Chronique de jurisprudence constitutionnelle- RFFP n° 55 1996, pp 191-215.

- Le conseil constitutionnel et les finances publiques, Chronique de jurisprudence constitutionnelle, RFFP n° 59 1997, pp 205-227.

**PY (P)** : Les modifications de la spécialité des crédits par le pouvoir exécutif. RSF 1977. p 549-598.

**QUEROL (F)** : - De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau. RFFP n°119. Septembre 2012.

- « La simplification du droit budgétaire : le verre à moitié vide ou à moitié plein ? », in « Qu'en est-il de la simplification du droit ? », L.G.D.J., Paris, 2010, p.331.

- « Le concept de loi de finances dans l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances publiques », in DUSSART (V) ESPLUGAS (P.) (Dir.), L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après, Presse universitaire de Toulouse 1 Capitole, 2000, pp.89-104.

- Monnaie unique européenne et souveraineté financière des Etats de l'Eurozone : ou la chronique d'un transfert de souveraineté annoncé. In Liber amicorum . Mélanges à la mémoire de Souad MOUSSA- SELLAMI. Ouvrage publié avec le concours de la Fondation Hanns SEIDEL. Tunisie- Sousse 2016.pp239-256.

- « Faut-il modifier la nouvelle « Constitution financière » pour contribuer à l'assainissement des finances publiques ? », RDP, n° 5, 2006, pp. 1393-1408.

**REUTER (P)** : La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire. Annales de finances publiques 1947 n° VI- VII p 100.

**RICHARD (P)** : Les voies souhaitables pour renforcer l'efficacité de la gestion publique. RFFP n°87-2004 PP 281-284.

**ROBERT (F)** : La rénovation des pouvoirs du parlement. RFFP n° 76-2001 pp 77-92.

**RONDIN (J) et GUIBERT (J.M)** : Problématique du contrôle des actes budgétaires. Revue Trésor 1985 p 673.

**SAÏDJ (L)** : - Recherches sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif, RDP 1982, pp 1297-1342.

- Les compétences mises en œuvre dans le contrôle budgétaire AJDA. 1985. p 60.

**SAPER (J) et SWEENY (T)** : Les finances publiques dans les pays moins développés, in Finances et développement vol 2 n° 4. décembre 1965. p 252.

**SHOEFFER (F)** : Quelques aspects du contrôle du conseil constitutionnel en matière de droit budgétaire. Le courrier juridique des finances 1997 n° 73 p 1.

**SCHOETTL (J.E)** : La nouvelle constitution financière de la France. Les petites affiches du 13 septembre 2001. pp 3-23.

**SINNASSAMY (CH)** : Gestion publique – gestion privée : un rapprochement d'utilité publique ? La revue du Trésor n°5 2004 pp 259-263.

**SLIM (M)** : La Tunisie husseinite au XIX<sup>ème</sup> siècle » in Histoire de la Tunisie- les temps modernes, ouvrage collectif, Tunis STD 1983.

**STAMATIS (C)** : La systématique du droit chez Kelsen et les apories de la norme fondamentale. APD 1986 pp 45-55.

**SUR (S)** : Actes, normes, droit : dix milles signes. Droits 1990, pp 59-62.

**SURDE (F)** : La notion de traité international engageant les finances de l'Etat in RGDIP. 1976. p 163.

**TALLINEAU (L)** : - Les distinctions liées au caractère obligatoire des documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année in Mélanges Paul Marie Gaudemet. Paris. Economica. 1984. p 153.

- Une annexe budgétaire en quête d'identité, RDP 1987, pp 1029-1081.

- La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. RFDA 2001 n°6 p 1205.

**TARCHOUNA (L)** : Le tribunal administratif et la protection de la Constitution. In Mélanges en l'honneur du Doyen Mustapha Filali. Tunis, CPU 2010, pp369-383.

**TERE (F)** : La crise de la loi – Archives philosophique du droit. S 1980. T 25. p 17.

**TERRE (D)** : Le mythe de la gouvernance. In Mélanges en l'honneur du professeur Michel Germain. Paris LGDJ Lextenso. LexisNexis 2015. pp797-812.

**THIRIOT (C)** : Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali. In Revue internationale de politique comparée 2002/2 (Vol. 9). N° 9Pages 277 – 295

**TIMSIT (G)** : L'ordre juridique comme métaphore. Droits n°33 2001, pp3-19.

**TOUZEIL-DIVINA (M)** : « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger ». RDP et de la science politique en France et à l'étranger, n° 3, 2012, p. 713.

**TROTABAS (L)** : - Les finances publiques et le parlement. Bulletin interparlementaire, février- mars 1936. p 38.

- Le droit d'initiative en matière de dépenses et la pratique du régime parlementaire français. Les annales de finances publiques. Tome III Paris 1937.

**TROPER (M)** : - La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek. RDP 1978. pp 1523-1536.

**TUEKAM TATCHUM (CH)** : La normativité des actes de suspension de la Constitution dans les États d'Afrique francophone : les cas de la Tunisie, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, et de la République centrafricaine. RDP Mars-Avril 2018 N° 2 pp 573-594.

**URY (D)** : Promotion du civisme fiscal et nouvelles orientations du contrôle fiscal. La Revue Trésor n° 07/08 Juillet - Août 2015. pp 60-66.

**WAGNER (H)** : Le budget de la Tunisie pour l'exercice 1951-1952, RSLF 1952, pp 203-225.

**WAHL (A)** : Sur le caractère juridique des douzièmes provisoires. RDP 1900 II p 102.

**WOLFF (J)** : - Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965, RSF 1967, pp 209-246.

- La conception des finances publiques en France au XIX<sup>ème</sup> siècle : Analyse de deux dictionnaires d'économie politique, RSF 1977, pp 421-459.

**ZAKI (M)** : Petites constitutions et droit transitoire en Afrique. RDP n°6 du 2012

**ZORGBIBE (CH)** : Le budget, moyen de contrôle de l'exécutif, R.A n° 119, 1967, pp 524-530.

**ZOLLER (E)** : Les pouvoirs budgétaires du Congrès des Etats- unis. RFFP n° 86 AVRIL 2004 pp 267-308.

## Webographie<sup>744</sup>

**BONNEVILLE (F)** : Compte-rendu rédigé de la soirée de FONDAFIP le 11 décembre 2013 : Révolution, finances publiques et transition en Tunisie. [http://www.fondafip.org/c\\_4\\_196\\_Fiche\\_1033\\_1\\_Compte\\_rendu\\_de\\_la\\_soiree\\_de\\_FONDAFIP\\_sur\\_la\\_Revolution\\_les\\_Finances\\_Publiques\\_et\\_la\\_Transition\\_en\\_Tunisie\\_du\\_mercredi\\_11\\_decembre\\_2013.html](http://www.fondafip.org/c_4_196_Fiche_1033_1_Compte_rendu_de_la_soiree_de_FONDAFIP_sur_la_Revolution_les_Finances_Publiques_et_la_Transition_en_Tunisie_du_mercredi_11_decembre_2013.html)

**BRAUN (C)** : A quoi servent les partis tunisiens ? Sens et contre-sens d'une « libéralisation » politique ; Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n° 111-112 | mars 2006 [https://remmm.revues.org/2862\\_paragraphe\\_3](https://remmm.revues.org/2862_paragraphe_3)

**CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL n° 24 Dossier** : Le pouvoir normatif du juge constitutionnel - juillet 2008 Nouveaux Cahiers du Conseil Cahier n° 24 Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51747.pdf>

**CANAVAGGIO (P)** : Vers un droit d'accès à l'information publique les avancées récentes des normes et des pratiques. Publié en 2013 par l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture. P 40 <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002268/226875f.pdf>

**COHEN (A.G)** : Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics, politiques et management public vol 27-2-2010 p1. <http://pmp.revues.org/2271>

**DAKOR (DA)** : La recherche de la transparence budgétaire dans les reformes en finances publiques au Burkina Faso. [http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/6\\_La\\_recherche\\_de\\_la\\_transparence\\_budgetaire\\_dans\\_les\\_reformes\\_en\\_finances\\_publices\\_au\\_Burkina\\_Faso.pdf](http://afrilex.ubordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/6_La_recherche_de_la_transparence_budgetaire_dans_les_reformes_en_finances_publices_au_Burkina_Faso.pdf)

**DEBBASCH (CH)** : « Les assemblées en Tunisie » Al Istiqlal, 24 avril 1957 in [http://aan.mmsch.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1962-01\\_03.pdf](http://aan.mmsch.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1962-01_03.pdf) p100.

**DEBRE (JL)** : Contrôle de constitutionnalité et processus électoral. Conférence organisée le 13 octobre 2014 à la Bibliothèque nationale de Tunisie, avec la participation de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel français, Malgorzata Pyziak-Szafnicka, membre du Tribunal constitutionnel de Pologne, et Leila Chikhaoui, membre de l'Instance provisoire de contrôle de constitutionnalité en Tunisie. Une rencontre inscrite au programme du cycle "[Penser la transition en Tunisie](#)", proposé par l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC).in <http://www.ambassadefrance-tn.org/Controle-de-constitutionnalite-et>

---

<sup>744</sup> Les sites sont accessibles par les mêmes adresses électroniques à la date de 1<sup>er</sup> octobre 2018.

**DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL (DRI) :** Rapport sur le nouveau constitutionnalisme : une nouvelle forme de processus constituant. novembre 2012 [http://democracy-reporting.org/files/dri-rapport\\_fr\\_nouveau\\_constitutionnalisme\\_2012-11.pdf](http://democracy-reporting.org/files/dri-rapport_fr_nouveau_constitutionnalisme_2012-11.pdf).

- La Cour Constitutionnelle tunisienne analyse de la physionomie de l'institution après l'adoption de la loi organique du 3 décembre 2015.

[http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport\\_cour\\_constitutionnelle\\_fr.pdf](http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport_cour_constitutionnelle_fr.pdf)

**DIRECTION GENERALE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION –** Europe Aid Commission européenne Bruxelles Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires • Luxembourg, mai 2014 [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC\\_1502\\_Encourager\\_Participation\\_FR\\_WEB.PDF](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/6/6e/EC_1502_Encourager_Participation_FR_WEB.PDF)

**DUMAZY (W) ET TROSH (A) : DUMAZY (W) ET TROSCH (A) :** La nouvelle compétence de la Cour des comptes en matière de bon usage des deniers publics. pp 39-48. Revue électronique Pyramides <https://pyramides.revues.org/585>

**FRELAT-KAHN (B) :** Le Télémaque Presses universitaires de Caen 2009/2 (n° 36) <https://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2009-2-page-45.htm>

**GELBLAT (A) :** De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle : réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain. La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux 6 | 2014 Varia p 1 <https://revdh.revues.org/914>

**GERMAIN (V) :** Fin du protectorat français en Tunisie et prise du pouvoir par Habib Bourguiba, article publié le 23/07/2013 Les clés du Moyen Orient, <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Fin-du-protectorat-francais-en.html>

**GOBE (É) :** « Plasticité du droit constitutionnel et dynamique de l'autoritarisme dans la Tunisie de Ben Ali », in Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée [En ligne], n°130, février 2012, mis en ligne le 21 février 2012, consulté le 24 janvier 2014. <http://remmm.revues.org.faraway.u-paris10.fr/7499.62>.

**INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP) :** le « Manuel sur la transparence des finances publiques. Au-delà du budget principal ». <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Manuel-sur-la-transparence-des-finances-publiques.pdf>

**\*INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP :** Conférence de Concertation Nationale sur la réforme des budgets publics en Tunisie « Pour un budget transparent et

participatif » Tunis, 2 et 3 Novembre 2012. [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Tunisia-Conference-Concept-Note-and-Agenda\\_French.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Tunisia-Conference-Concept-Note-and-Agenda_French.pdf)

**LEIDERER (S) ET WOLFF (P) :** Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière Annuaire suisse de politique de développement VOL26 n°2 2007 <http://aspd.revues.org/142>

**LA COUR DES COMPTES TUNISIENNE :** [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes\\_11\\_40](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes_11_40)

**LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION SUR LA GOUVERNANCE** <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-428-FR-F1-1.Pdf>

**LE RAPPORT DE L'UNESCO** Vers un droit d'accès à l'information publique les avancées récentes des normes et des pratiques par Perrine Canavaggio, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002268/226875f.pdf>

**L'UNION EUROPEENNE- BANQUE MONDIALE- ET BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT :** Rapport final de, « Performance de la gestion des finances publiques en Tunisie » Juin 2010. P.98.

**MEDE (N) :** « Le droit public financier, un droit administratif spécialisé ? » [http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE\\_et\\_EROL\\_Article\\_Le\\_DPF\\_un\\_droit\\_administratif\\_specialise.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/MEDE_et_EROL_Article_Le_DPF_un_droit_administratif_specialise.pdf)

**MOINDZE (M) :** le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement juillet 2011, <http://blog-pfm.imf.org/files/le-r%C3%B4le-du-parlement-dans-le-processus-budg%C3%A9taire-1.pdf>

**OCDE :** Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie Rapport préparé par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques <https://www.oecd.org/mena/governance/Consolider-la-transparence-budgetaire-pour-une-meilleure-gouvernance-publique-en-Tunisie.pdf>

**PHILIPPE (X) :** Contrôle juridictionnel et Cour constitutionnelle dans la Constitution. In ouvrage collectif publié par le PNUD. La constitution tunisienne. Processus, principes et perspectives. P541. [http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic\\_governance/la-constitution-de-la-tunisie/](http://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/democratic_governance/la-constitution-de-la-tunisie/)

**PICKARD (D) :** La mise en place de la nouvelle Constitution tunisienne. Dossier : des révolutions aux constitutions. Annuaire IEMed. De la Méditerranée 2014. [http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/anuari-2014/Pickard\\_Constitution\\_Tunisie\\_Annuaire\\_IEMed\\_2014.pdf](http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/anuari-2014/Pickard_Constitution_Tunisie_Annuaire_IEMed_2014.pdf)

**PRATIQUES ET PROCEDURES BUDGETAIRES EN AFRIQUE 2008** <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/CABRI%20AfDB%20French.pdf>

**PROGRAMME D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD D'ASSOCIATION TUNISIE-UNION EUROPEENNE (P3A-II)** Fiche de Projet de Jumelage traditionnel « Renforcement des capacités institutionnelles de la Cour des Comptes de la République Tunisienne »  
[http://www.ugp3a.gov.tn/Fr/upload/doc\\_projets/TU10ENPAPFI25.pdf](http://www.ugp3a.gov.tn/Fr/upload/doc_projets/TU10ENPAPFI25.pdf)

**ROUISSI (Z)** : Évaluation des reformes des cours et institutions de contrôle des comptes publics en Afrique: « Innovations et transformations majeures introduites en vue d'une meilleure gestion des comptes de l'Etat » Forum Panafricain de Haut niveau 1 er - 3 Décembre 2014 Tanger (Maroc) Thème3.  
<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN93975.pdf>

**KRIA CHAKER (S)** : Cour des comptes – programme des nations unies pour le développement (PNUD) : rapport d'évaluation du projet- « appui à la modernisation et au renforcement de la cour des comptes ». Juillet 2008 [COUR DES COMPTES - erc.undp.org](http://erc.undp.org) ou <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/3408>

**TAJE (F), NICOLAI (K) et JÖST (P)** : Rapport de l'association Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie : « La Constitution tunisienne à la loupe » septembre 2014 p59 Traduction de Chawki Gaddes, Secrétaire général de l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel.TUNIS-09/2014  
[http://festunis.org/media/2014/pdf/novembre/Constitution\\_tunisienne\\_a%20la\\_loupe.pdf](http://festunis.org/media/2014/pdf/novembre/Constitution_tunisienne_a%20la_loupe.pdf)

**TAP** : Tunisie – Gouvernance : La Cour des comptes veut être plus indépendante et plus ouverte. <http://www.webmanagercenter.com/2016/03/25/168909/tunisie-gouvernance-la-cour-des-comptes-veut-etre-plus-independante-et-plus-ouverte/>

**TUNIS AFRIQUE PRESSE PUBLICATION** : Les juges administratifs réclament une restructuration du secteur. 12/10/2016  
[http://www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/justice-administrativetu\\_n\\_12450492.html](http://www.huffpostmaghreb.com/2016/10/12/justice-administrativetu_n_12450492.html)

**VILLANO (M)** : la saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances VIIe Congrès français de Droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008 <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/MangiaviTXT.pdf>

# Index alphabétique

## A

accès à l'information, 152, 210, 211, 212, 213, 214, 262  
actes budgétaires, 141, 150, 163, 336, 346, 372, 377  
annexes budgétaires, 143, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 159  
autorisation budgétaire, 5, 7, 31, 48, 49, 50, 56, 85, 92, 95, 104, 106, 137, 139, 160, 166, 167, 173, 177, 181, 182, 187, 188, 189, 190, 208, 210, 238, 241, 260, 343, 344, 345, 347, 355

## B

bonne gestion des deniers publics, 19, 20, 23, 24, 37, 61, 63, 64, 65, 67, 70, 186, 197, 234, 241, 335, 365, 367, 388, 419, 428, 430, 432, 433  
bonne utilisation de deniers publics, 1  
bonne utilisation des deniers publics, 62, 63, 72, 75, 118, 130, 132, 394  
budget, 3, 4, 5, 6, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 36, 42, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 99, 100, 101, 104, 106, 108, 111, 112, 113, 115, 119, 124, 128, 129, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 151, 152, 153, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 166, 168, 176, 178, 179, 180, 182, 183, 184, 187, 189, 191, 193, 195, 196, 198, 199, 201, 202, 203, 206, 207, 208, 209, 210, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 222, 223, 224, 228, 230, 235, 237, 238, 239, 241, 250, 251, 252, 253, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 268, 295, 296, 299, 303, 315, 319, 322, 327, 329, 333, 335, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 349, 350, 351, 354, 355, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 365, 390, 409, 414, 423  
économique, 23, 25, 33, 47, 79, 94, 104, 105, 108, 112, 114, 116, 117, 119, 120, 122, 134, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 152, 153, 181, 182, 185, 215, 222, 252, 256, 297, 298, 299, 352, 359, 392, 393

## C

calendrier budgétaire, 193, 194, 199, 201, 320, 328  
civisme financier, 31, 154, 183, 185, 299  
Conférence Consultative, 51, 55  
Conseil Constitutionnel, 37, 101, 154, 156, 157, 158, 159, 170, 210, 248, 256, 263, 269, 270, 271, 272, 273, 274,

275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 292, 306, 323, 324, 330, 331, 346

Constitution, 1, 2, 4, 5, 6, 18, 29, 30, 31, 32, 35, 37, 42, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 102, 106, 112, 114, 119, 129, 130, 152, 153, 154, 157, 169, 171, 173, 186, 189, 190, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 218, 219, 221, 223, 230, 231, 233, 236, 237, 238, 239, 241, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 254, 255, 256, 257, 258, 261, 269, 270, 271, 272, 273, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 297, 302, 304, 305, 306, 307, 308, 311, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337, 339, 340, 341, 361, 362, 367, 369, 372, 376, 377, 378, 380, 381, 383, 412, 413, 414, 415, 420, 421, 422, 423, 425, 427, 428, 430, 431, 432

contentieux budgétaire, 364

continuité de l'Etat, 9, 23, 28, 31, 36, 37, 58, 59, 82, 83, 84, 102, 131, 132, 149, 160, 166, 167, 168, 171, 177, 191, 198, 240, 244, 338, 341, 346, 354, 431

continuité de la vie nationale, 2, 37, 156, 210, 432

contrat social, 429, 433

contrôle de constitutionnalité des lois de finances, 210, 249, 305, 315, 330, 332

Cour Constitutionnelle, 75, 85, 199, 210, 229, 244, 246, 248, 290, 303, 305, 311, 315, 316, 318, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 376, 427, 430, 432

Cour de Discipline Financière, 100, 380, 382, 399, 400, 404, 408, 409, 414

Cour des Comptes, 54, 63, 69, 70, 71, 72, 75, 100, 157, 159, 212, 231, 246, 334, 366, 374, 377, 380, 382, 383, 388, 389, 390, 392, 393, 394, 403, 408, 411, 413, 414, 415, 416, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426

## D

débat budgétaire, 163, 217, 218, 219, 232, 233, 235, 236, 288, 298

décrets d'avances, 83, 142, 159, 161, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 174, 175, 189, 354

droit

budgétaire, 1, 2, 3, 26, 27, 28, 34, 35, 50, 128, 133, 139, 140, 143, 146, 149, 176, 177, 179, 180, 186, 189, 191, 193, 207, 210, 225, 226, 274, 341, 347, 354, 356, 364, 429

**E**

efficacité, 20, 69, 70, 72, 74, 116, 118, 119, 126, 127, 128, 133, 139, 183, 234, 236, 262, 296, 333, 353, 363, 376, 388, 394, 395, 415, 419, 428  
Etat de droit, 31, 62, 119, 130, 213, 234, 238, 244, 249, 256, 257, 296, 304, 305, 310, 313, 316, 317, 334, 337, 363, 376, 377, 421

**F**

finances publiques, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 52, 54, 61, 62, 67, 71, 72, 73, 77, 79, 80, 89, 104, 108, 109, 111, 119, 120, 121, 122, 123, 130, 133, 134, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 160, 161, 167, 181, 184, 186, 187, 198, 207, 211, 213, 215, 216, 217, 222, 235, 237, 241, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 272, 285, 287, 296, 305, 307, 308, 323, 327, 334, 338, 339, 350, 355, 358, 360, 381, 385, 389, 393, 396, 411, 415, 420, 421, 423, 424, 428

**G**

gestion publique, 33, 64, 65, 67, 68, 69, 74, 100, 112, 116, 117, 119, 120, 121, 123, 126, 128, 139, 141, 210, 216, 236, 352, 353, 393, 394, 416, 428  
gouvernance, 32, 65, 66, 67, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 108, 114, 116, 117, 118, 126, 130, 215, 216, 235, 264, 265, 296, 298, 376, 380, 388, 394, 413, 414, 416, 420, 422, 423, 424, 425, 429, 432

**J**

juridicité, 9, 22, 36, 42, 43, 44, 61, 76, 86, 90, 135, 137, 138, 146, 148, 241, 245, 360, 430, 432

**L**

l'intérêt général financier, 131, 132, 133, 134  
l'opposition, 85, 219, 220, 221, 229, 230, 232, 235, 236, 254, 257, 258, 259, 272, 273, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 302, 303, 313, 315, 323, 328, 345  
légalité budgétaire, 335, 357, 361, 368  
loi de finances, 5, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 56, 58, 60, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 94, 95, 101, 106, 110, 115, 137, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 172, 174, 175, 177, 180, 181, 182, 188, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 197, 198, 199, 201, 202, 206, 209, 210, 211, 214, 216, 217, 218, 220, 221, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 232,

233, 235, 237, 238, 241, 260, 262, 272, 296, 297, 298, 300, 303, 304, 313, 314, 315, 319, 320, 321, 322, 328, 329, 331, 333, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 359, 365, 367, 373, 427

**M**

matière budgétaire, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 24, 26, 28, 30, 35, 40, 48, 50, 51, 55, 61, 76, 78, 82, 83, 85, 101, 102, 109, 113, 129, 130, 136, 139, 153, 159, 168, 171, 173, 175, 177, 190, 194, 207, 209, 216, 225, 232, 236, 237, 239, 244, 250, 251, 259, 260, 270, 272, 274, 277, 288, 296, 300, 303, 313, 315, 319, 323, 324, 325, 327, 328, 329, 332, 336, 337, 338, 342, 343, 344, 345, 351, 365, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 427, 431

**N**

normalisation, 6, 110  
normativité  
budgétaire, 2, 7, 8, 9, 17, 24, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 52, 63, 65, 66, 67, 73, 75, 76, 84, 86, 101, 102, 103, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 191, 192, 193, 197, 201, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 265, 269, 271, 274, 283, 286, 287, 288, 294, 300, 304, 315, 318, 328, 329, 334, 336, 337, 338, 342, 357, 361, 375, 380, 427, 428, 429, 430, 431, 432  
norme  
budgétaire, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 33, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 51, 55, 59, 61, 65, 66, 70, 71, 75, 76, 78, 80, 83, 86, 87, 88, 90, 95, 97, 100, 101, 102, 103, 106, 109, 112, 113, 118, 127, 128, 131, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 160, 168, 171, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 197, 201, 206, 207, 209, 216, 221, 223, 231, 234, 236, 237, 239, 240, 241, 245, 247, 248, 250, 251, 254, 257, 259, 260, 264, 269, 272, 288, 296, 300, 304, 305, 312, 316, 322, 324, 329, 332, 333, 334, 335, 336, 339, 343, 344, 345, 360, 364, 367, 377, 380, 382, 427, 430, 431

**O**

ordre juridique, 5, 12, 14, 16, 31, 32, 33, 36, 44, 76, 77, 101, 132, 207, 241, 326, 339, 351, 360, 431  
ordre normatif budgétaire, 24, 202, 207, 242, 318, 323, 430, 433

**P**

*Pacte fondamentale*, 45  
partis politiques, 25, 84, 291, 293, 302, 303, 317, 393, 417  
performance, 66, 67, 115, 116, 120, 129, 150, 152, 197, 353, 388, 390, 394, 396  
plan de développement économique, 143, 144, 145, 146, 149  
planification financière, 20, 140, 144  
pouvoir  
    normatif, 2, 7, 82, 134, 179, 323, 324, 431  
prévision budgétaire, 137, 139, 140, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 159, 160, 172, 176, 179, 182, 183, 186, 188, 189, 196, 342, 355, 356  
*principe d'égalité*, 45, 311  
principe de l'annualité, 92, 93, 148  
principes budgétaires, 114, 140, 164, 206, 207, 208, 209, 210, 304, 322, 340, 342  
puissance publique, 119, 134, 363

**R**

réforme, 2, 31, 35, 45, 47, 49, 56, 61, 64, 68, 72, 80, 82, 109, 112, 115, 119, 120, 124, 128, 130, 159, 176, 199, 210, 214, 217, 224, 226, 227, 228, 238, 258, 261, 263,

271, 276, 277, 293, 317, 336, 344, 353, 361, 367, 369, 376, 393, 411, 415, 422, 423, 431, 433  
rendre compte, 64, 130, 134, 213, 263, 265, 362, 431, 433

**S**

séparation des pouvoirs, 28, 52, 65  
sincérité budgétaire, 160, 183, 186, 209, 273  
société civile, 32, 119, 215, 232, 251, 256, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 296, 297, 298, 300, 303, 425  
souveraineté budgétaire, 4, 6, 49, 50, 76, 80, 83, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 251, 365, 431  
souveraineté fiscale, 103, 105, 106

**T**

transparence budgétaire, 80, 109, 140, 183, 211, 214, 215, 263, 264  
Tribunal Administratif, 173, 246, 336, 367, 368, 369, 370, 371, 374, 375, 376, 378, 403

**V**

vote budgétaire, 159, 180, 232, 237, 238, 260, 288

## Table des matières

<b>Introduction générale</b>	<b>1</b>
I- Le cadre général de sujet	1
Paragraphe 1 : Le cadre historique de sujet	3
Paragraphe 2 : Le cadre notionnel ou eidétique	7
A. La normativité	8
B. Le qualificatif « budgétaire »	17
II : Délimitation de sujet	25
Paragraphe 1 : L'intérêt de sujet	31
Paragraphe 2 : La problématique	35
<b>Partie I : La normativité budgétaire est une normativité juridique singulière</b>	<b>39</b>
Chapitre I : La normativité budgétaire est une normativité juridique	42
Section 1 : L'affirmation de la juridicité de la normativité budgétaire	43
Paragraphe 1 : L'affirmation constitutionnelle de la juridicité de la norme budgétaire	44
A. Un acquis historiquement vérifié	44
I. La Constitution de 1861	45
II. La période coloniale	49
III. La Constitution de 1 <sup>er</sup> juin 1959	55
B. Un acquis préservé dans la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014	59
Paragraphe 2 : La confirmation législative de la juridicité de la normativité budgétaire	76
A. La loi organique de budget de 1960	76
B. La loi organique de budget de 1967	78
Section 2 : La signification juridique de la normativité budgétaire	86
Paragraphe 1 : La nature juridique de la norme budgétaire	86
A. La nature juridique des recettes budgétaires	90
B. La nature juridique des dépenses budgétaires	97
Paragraphe 2 : La fonction juridique de la normativité budgétaire	102
A. La norme budgétaire, moyen de gouvernement	102
I. L'édiction de la norme budgétaire : une manifestation de la souveraineté budgétaire	103
II. La souveraineté budgétaire : une souveraineté nuancée	106
B. La norme budgétaire, outil de gestion publique	112
I. La norme budgétaire, une norme de gestion en évolution	113
1. La mutation conceptuelle	120
a. L'idée de la refondation de l'Etat	121
b. La notion de l'Etat- entreprise	124
2. La mutation textuelle	128
II. La norme budgétaire, une norme de gestion encadrée	131
Chapitre II : La normativité budgétaire est une normativité juridique singulière	136
Section 1 : La singularité eidétique de la normativité budgétaire	137
Paragraphe 1 : La norme budgétaire est une norme à contenu prévisionnel	138
A. La prévision initiale	141

I.	Une prévision encadrée _____	143
1.	Le plan de développement économique _____	144
2.	Le budget économique _____	145
II.	Une prévision consolidée par des annexes budgétaires _____	150
1.	Présentation des annexes budgétaires _____	151
2.	Le régime juridique des annexes budgétaires _____	153
B.	Les modifications de la prévision initiale _____	159
I.	Les modifications législatives _____	160
1.	Les lois de finances complémentaires modifiant les dispositions de la loi de finances initiale _____	161
2.	Les lois de finances complémentaires ratifiant les décrets d'avance. _____	165
II.	Les modifications infra-législatives _____	168
1.	Les décrets d'avances _____	168
a.	La présence de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national _____	172
b.	L'insuffisance des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues _____	174
2.	Les décrets de transfert _____	176
3.	Les décrets de virement _____	178
Paragraphe 2 :	La norme budgétaire, une norme à caractère « épisodique » _____	179
A.	Le caractère « épisodique », condition de la sincérité de la prévision budgétaire _____	182
B.	Le caractère épisodique, une condition d'effectivité de l'autorisation budgétaire _____	187
Section 2 :	la singularité procédurale de la normativité budgétaire _____	191
Paragraphe 1 :	La rigidité de la procédure de préparation de la norme budgétaire _____	193
A.	La rigueur de calendrier budgétaire _____	193
I.	Le calendrier s'imposant à l'exécutif _____	194
1.	Les délais s'imposant au Gouvernement _____	194
2.	Le délai s'imposant au Chef de Gouvernement _____	197
II.	Le calendrier s'imposant au pouvoir législatif _____	199
B.	La technicité de la structure budgétaire _____	201
I.	Une structure complexe _____	202
II.	Une complexité nuancée _____	207
1.	La reconnaissance des principes budgétaires. _____	207
2.	La consécration de droit d'accès à l'information _____	210
Paragraphe 2 :	La rapidité de la procédure d'adoption de la norme budgétaire _____	216
A.	Le débat au sein des commissions permanentes _____	218
I.	Les restrictions de pouvoir d'amendement budgétaire _____	223
II.	L'absence d'une assistance technique des députés _____	229
B.	Le débat au sein de la séance plénière _____	232
I.	Un débat dénaturé _____	233
II.	La recherche de la dynamisation du rôle de l'opposition _____	236

## **Conclusion de la première partie \_\_\_\_\_ 241**

### **Partie II : La normativité budgétaire est une normativité à protéger \_\_\_\_\_ 243**

#### Chapitre I : La protection de la création de la norme budgétaire \_\_\_\_\_ 248

##### Section 1 : La protection de constitutionnalité en matière budgétaire sous l'empire de la Constitution de 1<sup>er</sup> juin 1959 : une protection rejetée \_\_\_\_\_ 250

##### Paragraphe 1 : Le contrôle politique est un contrôle léthargique \_\_\_\_\_ 251

##### A. Un pouvoir législatif démuné de pouvoirs effectifs de contrôle \_\_\_\_\_ 251

B.	Une société civile « figurante » _____	261
Paragraphe 2 :	Le contrôle juridictionnel est un contrôle inopérant _____	269
A.	L'absence d'une volonté d'institution d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la normativité budgétaire _____	269
B.	Le Conseil Constitutionnel : une institution dépendante de Président de la République _____	274
I.	La saisine obligatoire _____	281
II.	La saisine facultative _____	284
Section 2 :	La protection de la normativité budgétaire, une protection recherchée avec la Constitution de 2014 _____	287
Paragraphe 1 :	La constitutionnalisation du rôle de l'opposition en matière budgétaire _____	288
A.	L'opposition est une institution constitutionnalisée _____	288
B.	L'opposition est habilitée à protéger la normativité budgétaire _____	294
Paragraphe 2 :	L'instauration de la justice constitutionnelle _____	304
A.	L'instance provisoire de contrôle de constitutionnalité des projets de lois _____	307
I.	La composition de l'instance _____	309
II.	La compétence de l'instance _____	312
B.	La Cour Constitutionnelle _____	316
I.	La compétence de la Cour Constitutionnelle en matière budgétaire _____	325
II.	Les pouvoirs de la Cour Constitutionnelle en matière budgétaire _____	329
Chapitre II :	La protection de la mise en œuvre de la norme budgétaire _____	333
Section 1 :	La protection de la légalité budgétaire : un contrôle à instaurer _____	335
Paragraphe 1 :	La légalité budgétaire _____	337
A.	Les éléments de la légalité budgétaire _____	338
I.	La loi organique de budget _____	339
II.	Les lois des finances _____	345
1.	La loi des finances de l'année. _____	347
2.	La loi des finances complémentaire _____	353
B.	L'autonomie de la légalité budgétaire _____	356
I.	L'affirmation de l'autonomie de la légalité budgétaire _____	358
II.	Les implications de l'autonomie de la légalité budgétaire _____	364
1.	L'autonomie du contentieux budgétaire _____	364
2.	L'autonomie du juge budgétaire _____	366
Paragraphe 2 :	Le Tribunal Administratif : juge de la légalité budgétaire ? _____	368
A.	Le Tribunal Administratif, ne s'est pas prononcé sur la matière budgétaire _____	369
I.	La compétence juridictionnelle _____	370
II.	La compétence consultative _____	375
B.	Plaider pour la reconnaissance du contentieux budgétaire par la nouvelle Cour Administrative _____	376
Section 2 :	La protection par le juge financier _____	380
Paragraphe 1 :	Une protection timide par le juge financier _____	382
A.	La Cour des Comptes _____	382
I.	La compétence de la Cour des Comptes _____	385
1.	La compétence juridictionnelle _____	386
2.	La compétence de contrôle _____	392
II.	Les pouvoirs de la Cour des Comptes _____	396
B.	La Cour de Discipline Financière _____	399
I.	La compétence de la Cour de Discipline Financière _____	401
II.	Les pouvoirs de la Cour de Discipline Financière _____	406

Paragraphe 2 : Vers une justice financière indépendante _____	410
A. Une justice financière constitutionnellement affirmée _____	413
B. Une justice financière qui se forge : la nécessité de la réforme de statut de la Cour des Comptes _____	421
<b>Conclusion de la deuxième partie _____</b>	<b>427</b>
<b>Conclusion générale _____</b>	<b>429</b>
<b>Bibliographie _____</b>	<b>434</b>
<b>Index alphabétique _____</b>	<b>459</b>